

APUNTES UNION EUROPEA

Dr. RAFAEL CALDUCH CERVERA
Catedrático de Relaciones Internacionales.
Facultad de Ciencias de la Información.
Universidad Complutense de Madrid.

INDICE

1º.- LA INTEGRACION EUROPEA: FUNDAMENTOS, ETAPAS, INSTITUCIONES Y DEFICITS

2º.- ESTRUCTURA DE LA UNION EUROPEA

3º.- LAS PRINCIPALES POLITICAS DE LA UNIÓN EUROPEA

1º.- LA INTEGRACION EUROPEA: FUNDAMENTOS, ETAPAS, INSTITUCIONES Y DEFICITS

1.1.- Los fundamentos que sustentan la integración europea

Para comprender adecuadamente la importancia y las dificultades que han dominado y dominarán el proceso de construcción europea, conviene tener bien presentes los fundamentos básicos que inspiran esta tarea histórica que nos hemos impuesto los europeos. Dichos fundamentos podemos reducirlos a cinco:

1º.-La mejor manera de superar las limitaciones y las rivalidades entre los países europeos consiste en potenciar la cooperación entre ellos hasta el punto de que sus intereses presentes y futuros no los pueda decidir ningún país por separado sino el conjunto de todos ellos, es decir, potenciando la **integración supranacional**.

El punto de partida de este fundamento se encuentra en el **Plan Schuman** que intentó, con éxito, superar la tradicional rivalidad franco - alemana que había originado tres grandes guerras europeas en medio siglo: la guerra franco - prusiana de 1871, la Primera Guerra mundial (1914-1918) y la Segunda Guerra mundial (1939-1945).

2º.- Esta integración supranacional debe realizarse **de forma sectorial y por fases**, comenzando por los sectores económicos y concluyendo en los ámbitos estrictamente políticos.

Esto significa que el objetivo último del proceso de construcción europea es la integración política, pero a ella no se llegará de un modo directo sino cuando el grado de integración económica, social y jurídica entre los países miembros sea tan intenso que la integración estrictamente política sea inevitable para garantizarlos.

En realidad, detrás de cada acto de cesión de soberanía de los Estados miembros a los órganos europeos, existe una inequívoca decisión de integración política. Ej.

la cesión de competencias en materia de agricultura, ganadería y pesca a la Comunidad Europea implicó la voluntad política de los países miembros de renunciar a legislar y gestionar este sector económico que afecta a la vida de millones de sus ciudadanos.

Ahora bien, no existe ninguna referencia expresa a que la integración política final tenga que suponer la creación de un *superestado* y, mucho menos, que tenga que suponer la desaparición de los actuales Estados miembros. Sin duda el progreso hacia la integración política, supondrá la modificación o pérdida de muchas de sus competencias y poderes, pero no necesariamente su disolución como Estados. Ej. Un antecedente histórico de este fenómeno lo encontramos en los “burgos” medievales que vieron alteradas sus competencias y funciones con la aparición del Estado en la Edad moderna pero que han subsistido hasta la actualidad manteniendo otras en los Ayuntamientos.

3º.-La participación en el proceso de integración europea es **voluntaria**, es decir, no se puede imponer a nadie. Sin embargo, una vez los países deciden participar deben admitir el conjunto de normas, principios jurídicos e instituciones que constituyen el fundamento básico de ese proceso de integración y que se conoce como **el acervo comunitario** (logro o adquisición comunitaria).

4º.-La integración europea debe realizarse con **solidaridad**. Esta solidaridad se encuentra regulada en los tratados, que establecen cinco criterios para su aplicación: *sociales, sectoriales, territoriales, comunitarios e internacionales* y cuya ejecución se garantiza y desarrolla a través de las principales instituciones comunitarias.

La **solidaridad social** implica que los sectores sociales perjudicados por la integración deben ser compensados para garantizar las condiciones de vida de las personas vinculadas a dichos sectores. Por ej. los empresarios y los trabajadores más cualificados con empleo deben contribuir a la formación de los trabajadores menos cualificados o desempleados.

La **solidaridad sectorial** significa que los sectores económicos en crisis como consecuencia de la integración deben ser ayudados en su reconversión o en su definitiva transformación. Por ej. la reconversión de la siderurgia convencional en siderurgia integral.

La **solidaridad territorial** supone que las regiones más deprimidas o perjudicadas por la integración, deben recibir fondos económicos y ayudas sociales y tecnológicas para lograr su desarrollo. Dichos fondos se obtienen gracias al crecimiento y desarrollo de las regiones más ricas.

La **solidaridad comunitaria** se constituye por la transferencia de recursos de los Estados miembros más ricos hacia los países miembros más pobres. Esta transferencia de recursos debe realizarse a través de las aportaciones a los presupuestos comunitarios.

Finalmente, la **solidaridad internacional** se realiza a través de los numerosos programas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, los programas de inversiones que realiza el Banco Europeo de Inversiones o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo junto con la adopción de ventajas comerciales a los productos procedentes de los países del Tercer Mundo.

El conjunto de estos cinco principios han convertido la experiencia de integración europea en un proceso único en el mundo actual y, desde luego, muy excepcional en la historia contemporánea. De hecho el único caso similar conocido fue el de la Confederación Germánica, embrión del Imperio alemán, a comienzos del siglo XIX y aún este caso presentaba rasgos diferenciales muy importantes respecto del actual proceso de integración europea.

5º.- La integración europea se fundamenta *económicamente* en el **sistema de libre mercado y de propiedad privada** y *políticamente* en el **sistema democrático, el Estado de derecho y el respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales**.

Ello implica que cualquier Estado que aspire a incorporarse a la integración europea debe configurarse de acuerdo con estos fundamentos económicos y políticos, si bien es cierto que no existen normas o condiciones jurídicas expresas que impongan una determinada forma de organización política o que impidan la intervención del Estado a través de la propiedad pública de ciertos recursos o la regulación administrativa de ciertos sectores o actividades económicas. Ej. existen países con sistemas republicanos, caso de Italia o Portugal, y otros con monarquías constitucionales, caso de España o Reino Unido. Existen países federales, caso de Alemania, y Estados unitarios, caso de Francia. Existen recursos propiedad pública, caso de las costas en España, y sectores controlados por el Estado como el de las industrias de defensa.

6º.- Por último, aunque no menos importante, la integración europea se ha desarrollado con **pleno reconocimiento y absoluto respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística** de las sociedades de sus Estados miembros.

La riqueza cultural, las diferencias religiosas y la pluralidad lingüística ha sido, y sigue siendo, una de las principales causas de conflictividad y violencia en el continente europeo. La decisión de haber creado una *uniformidad cultural, religiosa o lingüística*, habría abortado el proyecto de integración europea en su propia etapa de gestación. Sin embargo, la experiencia histórica de tolerancia acumulada por los países de Europa Occidental, desde el fin de las *guerras de religión* hasta nuestros días, unido a la voluntad política de superación de las rivalidades franco – alemanas justificó su necesidad gracias al cual se han podido realizar las sucesivas ampliaciones comunitarias desde los seis países originarios hasta los veinticinco actuales.

Aunque su aplicación ha resultado onerosa para las arcas comunitarias y ha producido una inflación de funcionarios comunitarios dedicados a realizar la traducción de todos los documentos oficiales a los diversos idiomas de los países miembros, sigue siendo una carga liviana si se compara con los costes que habría supuesto su ignorancia. Más aún, a largo plazo ha demostrado que los conflictos provocados por causas culturales, religiosas o lingüísticas no sólo son anacrónicos, sino que pueden perfectamente superarse a través de fórmulas de cooperación internacional cimentadas sobre la tolerancia cultural.

1.2.- Las principales etapas de la construcción europea

La historia del más de medio siglo de construcción europea se puede dividir en cuatro grandes etapas o períodos:

- 1.-La creación de la Europa comunitaria (1950-1957).
- 2.-El desarrollo de la Integración Europea (1957-1973)
- 3.-La consolidación de la Comunidad Europea (1973-1991)
- 4.-La construcción de la Unión Europea (1991- hasta hoy)

1.-La creación de la Europa comunitaria (1950-1957)

La etapa de la creación de la Europa Comunitaria se inicia en 1950 cuando el Ministro francés **Robert Schuman** presentó ante la Asamblea Nacional su proyecto de creación de una Comunidad del Carbón y del Acero con la participación de la República Federal de Alemania, Bélgica, Holanda; Luxemburgo e Italia.

La originalidad de su proyecto radicó en plantear que la mejor manera de contribuir a la seguridad de Francia y de Alemania, consistía en crear una *Autoridad Supraestatal* (técnicamente llamada Alta Autoridad) que decidiría sobre la producción de dos sectores tan esenciales para la industrialización de la postguerra como eran el Carbón y la Siderurgia.

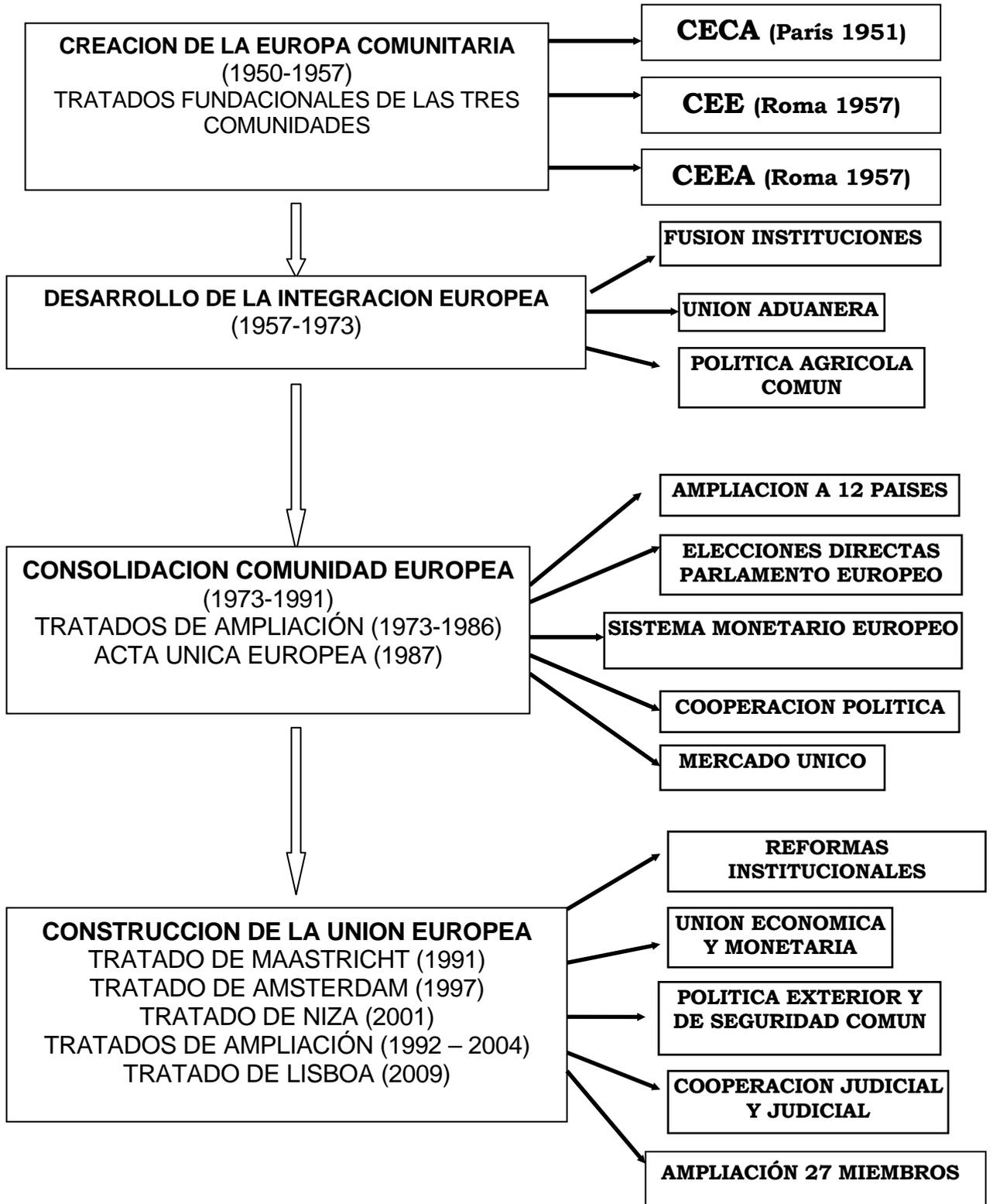
El Tratado de París de 1951 convirtió en realidad este proyecto, dando origen a la **CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero)**. El éxito fue tan espectacular que poco después se planteó la creación de una **Comunidad Europea de Defensa**, pues no hay que olvidar que eran los primeros años de la llamada "*guerra fría*" que en algunos países, como en Corea o Indochina; se estaba desarrollando a través de auténticas guerras.

Sin embargo, el Tratado de esta Comunidad Europea de Defensa, a pesar de haberse firmado por los seis países de la CECA, nunca llegó a entrar en vigor porque en 1953 la Asamblea Nacional francesa rechazó su ratificación.

Tras este fracaso, el tema de la defensa nunca volvería a plantearse como parte de la integración europea hasta el Tratado de Maastricht, cuarenta años después. De este ejemplo podemos extraer ya una importante lección aprendida por los países fundadores de la Comunidad Europea: *es preferible avanzar en la integración con el acuerdo de todos los países miembros, aunque eso haga el proceso más lento, que pretender imponer nuevos avances en la integración si ello puede suponer un fracaso, pues en ese caso, el tema en el que se fracase tardará años o décadas en volverse a plantear.* Una situación similar se ha producido en 2005 como consecuencia del rechazo francés y holandés al **Proyecto de Tratado de la Constitución Europea.**

El fracaso de la CED no supuso, sin embargo, el final de la construcción europea, ya que se lograron concluir los tratados que creaban otras dos comunidades: la **CEE (Comunidad Económica Europea)** y la **CEEA (Comunidad Europea de energía Atómica)**. Estos tratados se firmaron en Roma en 1957 por los seis países miembros de la CECA, cerrándose con ellos esta primera fase. A estos tres tratados se les denominó los **Tratados fundacionales**, y durante las tres primeras décadas supusieron la base constitucional de la Comunidad Europea, teniendo un rango legal superior al de las propias constituciones de los países miembros.

Gráfico nº 1 ETAPAS DE LA CONSTRUCCION EUROPEA



2.- El desarrollo de la Integración Europea (1957-1973)

Una vez constituidas las tres Comunidades Europeas, se puso en marcha el proceso previsto en los Tratados para dotarlas de contenido, especialmente a la CEE. Para ello *se fijaron unos objetivos y se marcó un calendario* según el cual, la **Unión Aduanera** debía estar implantada en 1968. Se trataba de que en esa fecha hubiesen desaparecido todas las aduanas entre los países miembros, permitiendo así la libre circulación de mercancías entre ellos, pero además todos ellos debían tener una única tarifa aduanera para los productos importados, a la que se denominó **Tarifa Aduanera Común**. De ese modo, un producto de cualquier país que no perteneciese a la CEE, pagaría los mismos impuestos aduaneros y debería pasar los mismos controles administrativos si se importaba desde Italia, Francia, Alemania o cualquier otro país miembro.

También debía articularse una **Política Agrícola Común**, de modo que para los mismos productos agrícolas no se desencadenase una competencia desleal entre los países miembros, como consecuencia de la existencia de distintas legislaciones nacionales, ya que a partir de 1968 podrían circular libremente por toda la Comunidad. Al mismo tiempo se facilitaba que los ciudadanos de los países miembros pudiesen acceder libremente a los productos agrícolas diferentes producidos en los distintos países miembros, por ej. leche o vino franceses consumidos por alemanes; aceite italiano consumido por belgas; etc.

Con objeto de aportar fondos financieros a los sectores agrícolas más perjudicados por la integración y además mantener unos precios mínimos de los productos agrícolas que garantizaran unas rentas mínimas para los agricultores, se creó el **Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas** (FEOGA), con unos recursos que en 1970 se cifraban en unos 5.000 millones de ECUS (unos 350.000 millones de pesetas de entonces) y que suponían el 85 % del presupuesto comunitario.

Naturalmente, los diversos órganos comunitarios requerían un personal y unos recursos financieros que fuesen independientes de los que tenían los Estados miembros. Era imprescindible, por tanto, establecer un **Presupuesto Comunitario**, cuya principal fuente de financiación sería, inicialmente, un porcentaje de la Tarifa Aduanera Común que cada país miembro recaudaba de los productos importados.

Por último, y habida cuenta que la CECA se creó antes que las otras dos Comunidades, existían órganos y competencias diferentes que había que simplificar creando una sola estructura institucional. Esto se realizó mediante el **Tratado de Fusión de los Ejecutivos**, según el cual se constituía un solo consejo de Ministros, una sola Comisión, un único Parlamento y un solo Tribunal de Justicia.

El éxito de la CEE fue tan espectacular que la Unión Aduanera se alcanzó dos años antes de lo que estaba previsto y, además, cinco años después de su creación en Roma, es decir en 1962, se produjeron ya las dos primeras solicitudes de adhesión la del Reino Unido y España.

Respecto de España, es bien sabido que la Comunidad Europea rechazó la solicitud presentada por el régimen franquista alegando que no cumplía los requisitos políticos propios de una verdadera democracia y que, por tanto, resultaba imposible que pudiese cumplir el *acervo comunitario*. Con ello se estableció un precedente que se aplicaría más tarde a otros países, como Grecia y Turquía, tras los golpes militares, o los antiguos países comunistas de Europa Central y Oriental.

En el caso del Reino Unido, la solicitud fue aún más significativa, pues el gobierno de Londres participó en las negociaciones para la creación de la CEE pero, finalmente, se retiró de ellas alegando que sus intereses económicos saldrían perjudicados. Tan sólo cinco años después, se dio cuenta que debía formar parte de la CEE. La negativa del Gral. De Gaulle al ingreso de este país, fue decisiva para que tuviese que esperar 11 años antes de entrar en la CEE.

Si me he detenido en el caso británico es porque precisamente este país, constituye un ejemplo clarísimo de hasta qué punto los “falsos clichés” que existen en la ciudadanía y en la opinión pública de los países, puede hacerles repetir sus errores sin aprender de las experiencias pasadas.

En efecto, las mismas peripecias le sucederían a este país con el Sistema Monetario Europeo, creado en 1973 y al que no se quiso sumar hasta 1990, aunque tuvo que abandonarlo en 1992. Semejante error lo volvió a cometer respecto de la creación y participación en una moneda única, el euro.

3.-La consolidación de la Comunidad Europea (1973-1991)

En 1973 se inicia la etapa más larga y decisiva de la Comunidad Europea, pues tenía que enfrentar dos importantes retos. En primer lugar, se trataba de ampliar la Comunidad a nuevos países que solicitaban su adhesión y que cumplían todos los requisitos políticos y económicos.

El segundo reto, consistía en avanzar en el proceso de integración económica y dar los primeros pasos en la integración política pues, al fin y al cabo, no debemos olvidar que el fin último de la construcción europea es alcanzar alguna forma, todavía no bien definida, de integración política.

¿Sería la Comunidad Europea capaz de superar ambos retos y, además, hacerlo de forma simultánea, es decir sin tener que postergar uno de ellos a la satisfactoria solución del otro?. La respuesta es que sí, que fue capaz de hacerlo y de hacerlo tan satisfactoriamente que ello permitió un salto cualitativo en la construcción europea.

En cuanto a la incorporación de nuevos países, durante este período se produjeron tres ampliaciones que permitieron doblar el número inicial de Estados miembros (de seis a doce). La primera ampliación se produjo en 1973 y aunque inicialmente estaba previsto el ingreso de cuatro países (**Reino Unido; Irlanda; Dinamarca y Noruega**), al final sólo entraron tres, pues Noruega rechazó en referéndum su ingreso, para volver a solicitarlo en 1991 y volver a rechazarlo en 1994. otro caso como el británico de país que no aprende de sus errores históricos. La segunda ampliación se produjo en 1980 con el ingreso de **Grecia** y la tercera, se llevó a cabo en 1986 con la entrada de **España y Portugal**.

En relación con la necesidad de seguir avanzando en la integración económica, durante esta fase se dieron pasos muy importantes. Se instauró el **Sistema Monetario Europeo**, que era un procedimiento de estabilidad en los tipos de cambio de las monedas de los países que formaban parte de él y que permitió la implantación de una *moneda contable* para valorar las transacciones financieras europeas. el **ECU** o *European Currency Unit* (**UCE** en castellano que son las siglas **Unidad de Cuenta Europea**).

La existencia de la Unión Aduanera permitió la puesta en marcha de una auténtica **Política Comercial Común**, pues los países ajenos a la Comunidad ya no tenían que negociar los acuerdos comerciales con los Gobiernos de los Estados miembros sino con los representantes del Consejo y la Comisión.

El desarrollo económico que experimentó la Comunidad Europea durante los primeros años de esta tercera etapa, a pesar del impacto económico negativo provocado por las dos elevaciones del precio del petróleo, unido a la creciente libertad de movimientos para el trabajo y el capital, propiciaron la instauración de una nueva fuente de financiación de los presupuestos comunes: el **Impuesto sobre el Valor Añadido** (IVA). Al igual que con la TAC, un porcentaje del IVA recaudado por los Estados miembros va directamente a engrosar las arcas comunitarias.

Gracias a ello se pudo articular un nuevo fondo destinado a compensar las desigualdades entre y en los países miembros. En este caso se trataba del **Fondo Europeo de Desarrollo Regional**, más conocido con las siglas FEDER y cuya principal función consiste en aportar fondos comunitarios para el desarrollo social y económico de las regiones más deprimidas o afectadas por situaciones catastróficas. Se calcula que en 1979 el FEDER movilizó unos recursos equivalentes a 1 billón 300.000 millones de pesetas (unos 9.300 millones de ECUS) mientras que 15 años más tarde, en 1993, esta cifra se había duplicado.

La importancia del proceso de integración económica culminó con la adopción de un nuevo Tratado en 1987, denominado el **Acta Unica Europea**, por el que se modificaban los tratados fundacionales para constituir un **Mercado Unico Interior**, es decir un área económica en cuyo seno los trabajadores y los capitales podrían circular con la misma libertad que ya lo hacían las mercancías.

Junto a estos importantes avances económicos, en este período se llevaron a cabo los primeros pasos significativos en la integración política. El primero de ellos fue la creación, en 1974, de un órgano que no estaba contemplado en los Tratados fundacionales pero que muy pronto se comprobó su utilidad. Se trataba del llamado **Consejo Europeo** o **Consejo de todos los Jefes de Estado o de Gobierno** de los países miembros junto con el **Presidente de la Comisión Europea**.

El origen de este órgano se encuentra en la necesidad que tenía el Consejo de Ministros de recurrir a sus “jefes políticos” cuando se producía un “parón” en alguna decisión importante. Dado que los Ministros no eran los máximos responsables políticos en sus respectivos países, no podían tomar decisiones que constitucional o políticamente les correspondían a los Jefes de Estado o de Gobierno. Estos eran los únicos que podían llegar a acuerdos políticos que luego el Consejo de Ministros o la Comisión se encargarían de convertir en normas legales comunitarias.

Se implantó, de este modo, la costumbre de que dos o tres veces al año se celebrasen estos Consejo de Jefes de Estado o de Gobierno y en ellos se discutían y acordaban políticamente los temas más importantes para el presente o futuro de la Comunidad Europea. Será el Acta Unica la que jurídicamente convertirá el Consejo Europeo en el máximo órgano jurídico y político de la Comunidad, por encima del propio Consejo de Ministros.

También pertenece a esta etapa la adopción del **sistema de elecciones por sufragio universal, directo y secreto**, para determinar los candidatos que debían ocupar los escaños del **Parlamento Europeo** o **eurodiputados**. Con anterioridad a 1979, los eurodiputados eran designados por cada uno de los Parlamentos nacionales, a partir de esa fecha, son los propios ciudadanos los que eligen a sus parlamentarios europeos. Desde entonces se han celebrado seis convocatorias electorales (1979; 1984; 1989, 1994, 1999 y 2004).

Por último y también en el ámbito político, pero esta vez referido a la política internacional, se puso en práctica la llamada **Cooperación Política Europea**. Desde los Informes de Luxemburgo (1970) y Copenhague (1973), los expertos comunitarios llamaron la atención sobre la necesidad de ir implantando un sistema de cooperación entre los países miembros en materia de relaciones exteriores, con el fin de que la política exterior de cada uno de ellos no perjudicase los avances en la construcción europea y, al mismo tiempo, con el objetivo de ir dotando a la Comunidad Europea de un poder político internacional acorde con su peso económico en un mundo, no lo olvidemos, que todavía se hallaba dividido en dos bloques opuestos.

El **Consejo Europeo de Stuttgart** (1983), respaldó plenamente la Cooperación Política Europea como un instrumento de la Comunidad en sus relaciones exteriores y, con ello, permitió su definitiva regulación jurídica en el Acta Unica Europea de 1987.

Esta Cooperación Política Europea consistía, básicamente, en una **estructura de cooperación** entre la Comunidad y sus Estados miembros para hacer frente a los diversos retos internacionales y un sistema de **diplomacia concertada** entre los Gobiernos de los países miembros.

La estructura institucional de la cooperación política que consagró el Acta Unica Europea consistía en una **Presidencia** para las relaciones exteriores que coincidiría con el país que ejercía la Presidencia del Consejo de la Comunidad Europea y que actuaría siguiendo el sistema denominado de la “**Troika comunitaria**” (es decir el Presidente en ejercicio más el Presidente del semestre anterior y el Presidente del semestre posterior); un **Consejo**, que en función de la importancia de los temas sería el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros de la Comunidad; un **Comité Político**, integrado por los Directores de la Política Exterior de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros; un **Grupo de Corresponsales Europeos** (COREUR) encargado del seguimiento en la aplicación de la CPE y de los problemas de organización general y, por último, una **Secretaría de la Presidencia**, con sede en Bruselas.

La concertación diplomática entre los Estados miembros y con la Comunidad Europea consistía, básicamente en las siguientes actividades:

- 1º.-El intercambio de información y la celebración de consultas periódicas sobre los grandes temas de la política mundial;
- 2º.-La armonización de los puntos de vista y de las posiciones políticas ante esos temas;
- 3º.-La adopción, en su caso, de acciones comunes.

Conviene, no obstante, destacar que desde el punto de vista jurídico internacional, las decisiones y actuaciones que se adoptaban en el marco de la Cooperación Política Europea, eran responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro y por tanto, los órganos de la Comunidad no poseían competencias supranacionales. En otras palabras, no se podía obligar legalmente a ningún Estado miembro a cumplir las decisiones o ejecutar las acciones comunes adoptadas en el marco de la CPE.

En resumen, el balance de estos casi veinte años que constituyeron la fase de la historia comunitaria que estamos analizando, resulta altamente positivo pudiendo afirmarse, sin temor a exagerar, que tras esta etapa la Comunidad Europea quedó definitivamente consolidada.

1.4.- Los principales déficits de la construcción europea.

Como hemos podido comprobar, el proceso de construcción europea no ha sido lineal y progresivo en todos los momentos. Por el contrario, ha sido sinuoso y ha tenido avances espectaculares seguidos de estancamientos o, incluso, de fracasos como el de la CED. Ello se ha debido en buena medida a que durante toda la historia de la construcción comunitaria, han estado gravitando varios importantes déficits o desajustes:

1.- Una clara diferencia entre la dinámica de la integración política y la de la integración económica, pues ésta última ha sido mucho más intensa y rápida que aquella. (**Déficit político**)

No obstante, conviene no llamarse a engaño ya que esta diferencia fue expresamente establecida en los Tratados fundacionales, pues en ellos se recogió la denominada *dinámica de integración sectorial* como procedimiento idóneo para alcanzar la *integración política final*. Esta concepción se fundamentaba en los postulados de la *teoría funcionalista* y se distinguió claramente de las tesis de la *dinámica directa de integración política* que, en cambio, alimentada por las *teorías federalistas* sustentó la creación del **Consejo de Europa** (no confundirlo con el Consejo Europeo) como organización intergubernamental. Medio siglo después, se puede afirmar que el primero de ambos procesos de integración se ha revelado mucho más eficaz que el segundo para alcanzar una mayor integración política entre sus miembros.

2.- Un desajuste entre las competencias conferidas a las instituciones europeas, para salvaguardar los intereses comunes, y los poderes mantenidos por los Estados miembros. (**Déficit competencial**)

En efecto, mientras en determinados ámbitos, especialmente económicos (agricultura, pesca, industria, comercio exterior, mercado interior, moneda única, mercado de capitales, etc.), las instituciones europeas gozan de auténticas *competencias supranacionales*, en otras áreas sólo existe una *armonización legislativa* entre los Estados miembros, que siguen gozando de plena soberanía, como es el caso de la cooperación policial y judicial, y, finalmente, existen sectores en los que coexisten las *competencias supranacionales* con las *competencias estatales* junto con un avanzado proceso de *armonización legislativa*, son las denominadas **competencias compartidas**, como es el caso de la política fiscal, la política económica, la cooperación al desarrollo, las redes transeuropeas, la política de comunicación o la política exterior y de seguridad común.

Conviene destacar que en estos tres niveles de *transferencia de competencias a las instituciones europeas*, éstas intervienen en los **procesos de decisión** y de **control**, incluida la potestad sancionatoria, pero rara vez gozan de plenas competencias en el **proceso de ejecución** que en la mayoría de los casos es asumido por las administraciones estatales. Ej. el control en aduanas lo realizan las policías e inspectores estatales pero aplicando las normas y decisiones

comunitarias; los impuestos los recaudan las administraciones fiscales estatales; etc.

3.- Un importante desfase entre el **desigualdad demográfica, territorial, política y económica** de los Estados miembros, de un lado, y la **igualdad decisional** que existe entre ellos con relación a los temas considerados *importantes*. (**Déficit decisorio**)

Aunque ciertamente este desajuste ha tratado de aminorarse mediante la aplicación de criterios de *representación* y de *votación ponderadas* en las distintas instituciones, ello no ha impedido que la **regla de la unanimidad** en las votaciones del Consejo haya operado como un decisivo instrumento de bloqueo o, al menos, de dificultad del proceso integrador en manos de países miembros con muy escaso poder.

Se puede alegar que gracias a este *déficit*, la integración europea ha avanzado prioritariamente recurriendo a la **diplomacia persuasiva** antes que a la **diplomacia impositiva**, más fácilmente alimentada por un sistema de decisión basado en la **regla de la mayoría**. También se puede afirmar que en el actual sistema de decisión, los países más pequeños o con menos poder ven protegidos sus intereses estatales contra cualquier tentación de dominio por parte de los Estados miembros más grandes y poderosos. Incluso se argumenta que el *déficit decisional* ha impedido el desarrollo de una integración con distintos grados y ritmos en la que cada país miembro podría determinar su grado de incorporación y compromiso de forma unilateral, lo que se suele denominar con las expresiones de "*Europa a la carta*", "*Europa de varias velocidades*" o "*integración de geometría variable*". En otras palabras el *déficit decisional* habría facilitado la **homogeneidad de la integración**.

Estos argumentos contienen una parte de verdad, mayor cuanto más nos situemos en las proximidades de las etapas de *creación* y *desarrollo* de la Comunidad Europea, pero carecen de significado a partir de la etapa de *consolidación* de la Comunidad Europea y, desde luego, en la actual de *construcción* de la Unión Europea. La razón es tan sencilla como contundente: *cuanto más se avanza en la integración europea y se amplía el número de sus miembros, mayor es también su dimensión y la complejidad de su funcionamiento, lo que impone procesos decisorios cada vez más simplificados y eficaces, es decir sistemas de decisión por mayorías, simples o cualificadas*.

4.-Un importante desfase entre la potencialidad económica interna de la Comunidad y la dependencia política y militar exterior, especialmente de Estados Unidos y la OTAN. (**Déficit Internacional**)

Las causas de este desajuste son diversas y hunden sus raíces en la fase de *creación* comunitaria, pues fue en ella donde se intentó paliar mediante la frustrada creación de la **Comunidad Europea de Defensa**. En efecto, el aplastante impacto de la política de bloques, alimentada por la estrategia de disuasión nuclear, se conjugó con una poderosa tendencia soberanista de algunos de los principales países miembros, como Francia, a finales de los cincuenta y durante los sesenta, o el Reino Unido, durante los setenta y los

ochenta, a lo que vendrían a sumarse las hipotecas políticas impuestas a Alemania por las potencias vencedoras tras la Segunda Guerra Mundial (división político - territorial; ocupación militar; limitación armamentista; etc.), para dibujar un contexto en el que la máxima aspiración comunitaria en el plano internacional sólo podía alcanzarse en el estrecho marco de la **cooperación política**, legalmente establecida en el **Acta Unica Europea**.

Hubo que esperar al progresivo dismantelamiento del Pacto de Varsovia, la reunificación alemana y la desintegración soviética, para que cupiese la formulación de una **Política Exterior y de Seguridad Común** capaz de reducir el importante *déficit internacional* que ha lastrado durante décadas la construcción europea.

5.-Una notable desigualdad entre la avanzada integración económica y el escaso grado de integración social. (**Déficit social**)

Se suele afirmar que los fundadores de la Comunidad Europea concibieron una "*Europa de los mercaderes*" antes que una "*Europa de los ciudadanos*" y que por esta razón se habló desde el principio de un "*Mercado Común*". Aunque esta afirmación resulta algo simplificadora, es cierto que la *concepción funcionalista* puso el énfasis en las dimensiones económica y energética, ignorando primero y subestimando más tarde la importancia de las dimensiones social y ciudadana.

En efecto, aunque el principio de *libertad de circulación de la mano de obra* figuró desde los tratados constitutivos, como uno de los principios básicos de la Comunidad Europea, su interpretación y aplicación se llevó a cabo de acuerdo con *cráterios economicistas*. La libre circulación de trabajadores se consideraba necesaria para garantizar la máxima productividad entre las economías de los diversos países miembros y en los diversos sectores económicos. En definitiva era una condición necesaria para aprovechar plenamente las ventajas económicas que ofrecía la integración (economías de escala; asignación óptima de recursos; incremento de la demanda efectiva interna; etc.).

Sin embargo, la ausencia de una supranacionalización de las competencias legales en materia laboral; de formación académica y profesional; del ejercicio de las profesiones independientes (médicos; abogados; arquitectos; etc.) o de sindicación, ha mantenido las rigideces y las asimetrías entre los mercados de trabajo de los Estados miembros y ha provocado la atrofia de la **política social comunitaria**.

Un análisis semejante podríamos realizar con referencia a los **ciudadanos** de la Comunidad Europea. Protegidos en los tratados fundacionales en su **condición de consumidores**, fueron hasta tal punto ignorados en su *ciudadanía* que en dichos tratados **no se estableció un catálogo de derechos fundamentales** de los ciudadanos de los Estados miembros. Hubo que esperar al **Acta Única Europea** para que se formularan explícitamente los derechos fundamentales aplicables a todos los ciudadanos de la Comunidad Europea.

La ingente y eficaz labor jurisprudencial desarrollada por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y destinada a corregir este *déficit social*, aunque suprimió

algunos de los casos más flagrantes de desigualdades y conflictos entre las legislaciones nacionales y los principios inspiradores de los Tratados fundacionales, sobre todo puso de manifiesto el inmenso vacío comunitario en este terreno.

Precisamente el Tratado de Maastricht intentó reducir el alcance de algunos de estos déficits para, de este modo, impulsar el desarrollo en la construcción europea aunque, como veremos, uno de los principales problemas en el cumplimiento de este Tratado radica, precisamente, en la incidencia que algunos de estos desajustes están provocando en su aplicación. El hecho de que el propio Tratado contemplase una revisión a los cinco años de su aprobación, demuestra hasta qué punto los propios Gobiernos y las instituciones comunitarias conocían la importancia de estos déficits y las limitaciones que imponían a la ejecución de sus propios acuerdos.

2.- ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA

Cuando en 1987 se firmó el **Acta Única Europea**, lo cierto es que el programa de la Comunidad para los años inmediatamente posteriores, sólo se planteaba llevar a cabo la puesta en marcha del Mercado Único y asumir el impacto económico, social y político que había supuesto el ingreso de España y Portugal.

Sin embargo, la caída del Muro de Berlín provocó un nuevo escenario europeo y mundial al que la Comunidad debía dar una respuesta. En primer lugar, la República Federal de Alemania absorbía a la República Democrática Alemana, constituyendo un Estado de más de 70 millones de personas y convirtiéndose en la primera potencia económica del continente. Si no se intensificaba la integración europea, se corría el riesgo de que esta nueva Alemania recuperase sus viejos demonios imperiales y aspirase a excluirse de la Comunidad Europea.

En segundo lugar, la descomposición del Pacto de Varsovia y de la Organización Económica de los países comunistas (COMECON), unido a la transición de los países centroeuropeos hacia regímenes democráticos y economías de mercado, obligaban a Europa Occidental, y en particular a la Comunidad, a desarrollar un amplio sistema de ayudas comerciales y financieras que debían ser respaldadas por una economía común más sólida. Ello se consideraba el paso previo para, llegado el momento, poder incorporar estos países al seno de la propia Comunidad.

Finalmente, la segunda guerra del Golfo; la desintegración de la Unión Soviética y las guerras balcánicas, convencieron a los Estados de la Comunidad Europea de la necesidad de crear una Política Exterior y de sentar las bases para una futura Defensa Común que fuese estrictamente europea y no sólo euro - americana como hasta ese momento.

Por todo ello, en **Junio de 1989** se decide celebrar una **Conferencia Intergubernamental** de todos los países miembros, con el objeto de modificar los Tratados fundacionales para adaptarlos a la nueva realidad alemana.

En Diciembre de ese mismo año, en el **Consejo Europeo de Estrasburgo**, se fija la fecha de la conferencia para antes de que concluya 1990. Seis meses más tarde, en el **Consejo Europeo de Dublín** (Junio 1990) y ante la importancia de los cambios políticos mundiales, varios países, entre ellos España, proponen la celebración simultánea de **dos Conferencias Intergubernamentales**: una dedicada a elaborar el **proyecto de la Unión Económica y Monetaria**, y la otra a redactar el **borrador de la Unión Política**.

Un año y medio después, en el **Consejo Europeo de Maastricht** (9-10 de Diciembre de 1991) se aprobaba el **Tratado de la Unión Europea**, que se firmó en Febrero del año siguiente y entró en vigor el 1 de Noviembre de 1993, casi al mismo tiempo que concluía el período de aplicación del **Acta Única**. De este modo, se abría una nueva etapa en el proceso de integración europea.

2.1.- Estructura General del Tratado y disposiciones comunes.

Habida cuenta de la amplitud e importancia de las reformas que se abordaban con el Tratado de Maastricht, es perfectamente comprensible que este sea un Tratado internacional largo y complejo en su redacción. Además es un Tratado abierto, es decir que deliberadamente deja muchos temas abiertos para que puedan ser resueltos y cerrados en el futuro e, incluso, introduce la obligatoriedad de su propia revisión y, en su caso, modificación a partir de 1996. En resumen, estamos ante un Tratado poco frecuente sobre el que se ha polemizado mucho en los últimos años, pero sobre el que muy pocas personas tienen un conocimiento mínimamente completo.

El Tratado de la Unión consta de un **Preámbulo**, un **Título I con las Disposiciones Comunes**, **Siete Títulos** más dedicados a modificar los Tratados de la CECA; la CEE y la CEEA, así como a incorporar los derechos de **la ciudadanía europea**, las disposiciones relativas a la **PESC** y los asuntos de **cooperación judicial y policial**. A este núcleo del Tratado debemos añadir **17 Protocolos adicionales**, entre los que destacan los dos Protocolos que exceptúan al Reino Unido de las disposiciones de la Unión Económica y Monetaria y de la Política Social, y **30 Declaraciones Intergubernamentales**.

En primer lugar, el tratado de Maastricht, introduce un nuevo principio general de la Unión Europea, denominado **principio de subsidiariedad** cuya misión es establecer un criterio de referencia para determinar qué temas deben ser abordados por la Unión y qué temas deben ser resueltos por los Estados miembros. El propio Tratado formula este principio utilizando dos redacciones diferentes pero complementarias. Así, en el **art. A** se afirma: “ **las decisiones deberán ser tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos.**” y, un poco más adelante, en el art. 3 B, se dice: “ **En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción comprometida 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 contemplada a nivel comunitario.**”

Un segundo aspecto destacable del Tratado es la implantación de la **ciudadanía europea**, es decir, un conjunto de derechos que se conceden a cualquier ciudadano "**que ostente la nacionalidad de un Estado miembro**". Con ello se pretendió acercar a la opinión pública algunos de los efectos directos derivados de la puesta en práctica de la Unión Europea. La ciudadanía europea incluye los siguientes derechos:

1º.- Derecho a la libre circulación y residencia por todos los territorios de los Estados miembros.

2º.- Derecho a ser elector y elegible en las elecciones locales o al Parlamento Europeo del Estado en el que resida, aunque no sea nacional de dicho Estado.

3º.-Derecho a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de ese Estado, cuando se encuentre en un tercer país en el que el Estado del que es nacional carece de representación.

4º.-Derecho de petición al Parlamento Europeo y al **Defensor del Pueblo**.

5º.- Derecho a presentar **recursos de queja o individuales** ante el Tribunal de Justicia contra las decisiones o reglamentos que le afecten directa e individualmente.

La Comisión deberá informar, con periodicidad trienal a partir del 31 de Diciembre de 1993, al Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social, sobre el grado de aplicación de estos derechos.

La tercera aportación significativa del Tratado, afecta a la creación de nuevos órganos que vienen a sumarse a los establecidos en el **Acta Única Europea**. Además de la institución del **Defensor del Pueblo**, que ya hemos citado, instaura una representación regional a través del **Comité de las Regiones**, con carácter consultivo. crea un **Comité de Conciliación** entre el Parlamento Europeo y el Consejo, para facilitar el funcionamiento del sistema de codecisión.

Para ampliar el principio de solidaridad, constituye el **Fondo de Cohesión**, cuyos recursos financieros deben invertirse en **programas de medio ambiente** o en las **redes transeuropeas**, es decir en aquellas obras de infraestructura que faciliten la conexión en transportes y comunicaciones de las regiones más alejadas o atrasadas de la Comunidad, por ej. red de trenes de alta velocidad; Túnel del Canal de La Mancha; grandes autovías; etc. Este Fondo de Cohesión, viene a sumarse a los restantes fondos estructurales que ya existían (FEOGA; FEDER; FSE).

El resto de nuevas instituciones que incorpora el **Tratado de Maastricht**, se encuentran directamente relacionadas con la **Unión Económica y Monetaria**; la **Política Exterior y de Seguridad Común** o la **Cooperación Judicial y Policial**, por lo que las analizaremos en los correspondientes apartados.

Gráfico nº 2 PRINCIPALES CONTENIDOS DEL TRATADO DE LA UNION EUROPEA

NUEVOS PRINCIPIOS: PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

“La Comunidad intervendrá sólo cuando los objetivos de una acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros”

CIUDADANIA EUROPEA

- Libertad de circulación y residencia en todo el territorio de la UE
- Derecho electoral activo y pasivo en las elecciones locales y al Parlamento Europeo en todo el territorio de la UE
- Derecho de protección diplomática y consular en terceros países
- Derecho de petición al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo
- Recursos judiciales (de queja o individuales)

NUEVAS INSTITUCIONES

DEFENSOR DEL PUEBLO
COMITE DE CONCILIACION ENTRE EL CONSEJO Y EL PARLAMENTO
COMITE DE LAS REGIONES
FONDO DE COHESION
BANCO CENTRAL EUROPEO
SISTEMA DE BANCOS CENTRALES
INSTITUTO MONETARIO EUROPEO
COMITE ECONOMICO Y FINANCIERO
AGENCIA EUROPEA DE ARMAMENTO (PESC)
ACADEMIA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESC)
COMITE DE COORDINACION (JUSTICIA Y POLICIA)
OFICINA EUROPEA DE POLICIA (EUROPOL)

SISTEMA DE CODECISION LEGISLATIVA ENTRE CONSEJO Y PARLAMENTO EUROPEO

NUEVAS COMPETENCIAS
COMUNITARIAS

UNION ECONOMICA Y
MONETARIA

POLITICA EXTERIOR Y
DE SEGURIDAD COMUN

NUEVAS COMPETENCIAS COMUNITARIAS EN:

-PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES
-MEDIO AMBIENTE
-POLIT. CIENTIFICA Y TECNOLOGICA
-POLIT. SOCIAL, EDUCACION, FORMAC.
PROFESIONAL Y JUVENTUD
-SALUD PUBLICA
-REDES TRANSEUROPEAS
-COOPERACION AL DESARROLLO
-COOPER. JUDICIAL (CIVIL Y PENAL)
-COOPERACION POLICIAL: Política de Asilo ;
Inmigración y Visados; Cooperación Antiterrorista, contra
el narcotráfico y delincuencia organizada.

-MONEDA UNICA (EURO)
-ORIENT. GRALES.
POLIT. ECONOMICA
-SANCIONES
FINANCIERAS POR
INCUMPLIMIENTO
-POLIT. COMERCIAL
COMUN

-ESTRATEGIAS COMUNES
-ACCIONES COMUNES
-POSICIONES COMUNES
-COOP. DIPLOMATICA
ENTRE COMUNIDAD Y
ESTADOS MIEMBROS
-IDENTIDAD EUROPEA DE
SEGURIDAD Y DEFENSA
(UEO)
-COOP. CON LA OTAN

Hasta ahora me he referido, en varias ocasiones, a algunas de las principales instituciones de la Comunidad Europea. Sin embargo, para poder valorar en todo su alcance, la aportación que en este terreno realizó el Tratado de Maastricht, conviene realizar una breve exposición de la composición y funciones de las instituciones comunitarias más significativas.

No obstante, antes de entrar en su análisis, resulta necesario dejar bien sentada una idea: la Unión Europea no es, y no pretende ser, un superestado y, por tanto, en ella **no se da la típica división de poderes que existe en los Estados democráticos**, es decir la separación entre el poder legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Originariamente, las instituciones básicas de la Comunidad Europea eran cuatro: **el Consejo de Ministros; la Comisión; el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia**. A ellos se sumarían, en el Acta Unica Europea, el **Consejo Europeo**, la **Secretaría de la Presidencia** y el **Tribunal de Primera instancia**. Con la instauración de la UE por el Tratado de Maastricht y su posterior desarrollo por los Tratados de Amsterdam y Niza, la estructura institucional básica vio modificada su composición y ampliadas sus competencias a los ámbitos de la Unión Económica y Monetaria (UEM); la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y los Asuntos de Justicia e Interior (AJI), incorporándose las funciones de **Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común**, al Secretario de la Presidencia; **el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas**

La reciente aprobación del Tratado de Lisboa en Diciembre de 2009, que en realidad contiene dos Tratados: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ha modificado sustancialmente la estructura institucional al agregar dos nuevos órganos: **el Presidente del Consejo Europeo; el Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad**, éste último órgano con sustanciales diferencias en sus poderes y competencias a pesar de su denominación similar, y **el Servicio Europeo de Acción Exterior**, además de introducir también importantes cambios en las competencias de las instituciones ya existentes.

CONSEJO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

El **Consejo Europeo**, que no debe confundirse con el Consejo de Europa que es un organismo internacional ajeno a la UE, está integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros, el Presidente de la Comisión, el Alto Representante y su propio Presidente. Excepcionalmente los Jefes de Estado y de Gobierno podrán contar con la presencia de un ministro y el Presidente de la Comisión con la de un comisario, en función de los temas específicos que deban abordarse, sin que ello modifique el procedimiento de decisión.

Constituye el máximo órgano de decisión política de la UE y como tal debe impulsar el desarrollo de la integración europea y definir sus orientaciones y prioridades generales, pero carece de función legislativa. Nombra por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión al Alto

Representante. Por mayoría cualificada propondrá al Parlamento Europeo el candidato a la Presidencia de la Comisión Europea.

Sus reuniones se celebran con carácter ordinario una vez al semestre y con carácter extraordinario cuantas veces sea necesario, siempre por convocatoria de su Presidente. Sus decisiones se adoptan por consenso salvo cuando expresamente los tratados (TUE y TFUE) establezcan la regla de la mayoría cualificada (por ej. la lista de formaciones del Consejo distintas de la de Asuntos Generales o la de Asuntos Exteriores) o de la mayoría simple (ej. las cuestiones de procedimiento o la aprobación de su reglamento interno). En su funcionamiento está asistido por la Secretaría General del Consejo.

La **Presidencia del Consejo Europeo**, se elige por el propio Consejo Europeo con un mandato de 2 años y medio susceptible de una sola reelección. Le corresponden las competencias de convocar y presidir éste órgano, velar por la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo, la presentación de los informes al Parlamento Europeo tras cada reunión de esta institución y la representación internacional de la PESC junto con el Alto Representante.

El **Consejo de la Unión Europea** (en adelante el Consejo), actualmente está integrado por los 27 representantes a nivel ministerial, uno por cada Estado miembro, bajo la Presidencia de turno. Comparte con el Parlamento la función legislativa

Sus reuniones se organizan en distintas formaciones según las materias que deban abordarse. Se encuentran ya establecidas las reuniones del Consejo en su formación de Asuntos Generales, integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores y que aborda las cuestiones generales que afectan al conjunto de la UE; de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN), se reúne para decidir sobre temas económicos, comerciales o financieros; de Ministros de Agricultura para las cuestiones de Agricultura; Pesca; Ganadería y Alimentación; de Asuntos de Justicia e Interior, que trata los temas relativos a la política de seguridad interior de los países y el cumplimiento de las resoluciones judiciales, civiles o penales, entre los estados miembros o el Consejo de Asuntos Exteriores, que asume en exclusiva las competencias relativas a la PESC y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y que a diferencia de todos los anteriores es presidido por el Alto Representante. Para preparar los acuerdos del Consejo se suelen celebrar las *reuniones informales* que gozan de carácter deliberatorio pero no de decisión.

La **Presidencia del Consejo** se ejerce por el representante de cada Estado miembro siguiendo un turno rotatorio preestablecido y por un período de seis meses. El país que ostenta la Presidencia del Consejo, tiene como principales funciones preparar y convocar las sesiones en sus distintas formaciones bien por iniciativa propia o a solicitud de un país miembro o de la Comisión.

El Consejo desempeña conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa. Para establecer estas normas legales se contemplan dos **procedimientos legislativos:**

Procedimiento legislativo ordinario, consiste en la adopción conjunta por el Parlamento y el Consejo de un reglamento, directiva o decisión a propuesta de la Comisión Europea.

Procedimiento legislativo especial, para los supuestos específicamente previstos en los tratados TUE y TFUE, cuando se adopta un reglamento, directiva o decisión por el Parlamento Europeo con la participación de Consejo o por el Consejo con la participación del Parlamento a propuesta de un grupo de Estados miembros, del Banco Central Europeo a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones.

En ambos procedimientos se admite que en caso de discrepancia entre ambas instituciones, se realicen hasta tres lecturas de revisión y una conciliación de sus propuestas realizada por un Comité de Conciliación integrado representantes del Parlamento y del Consejo. Este procedimiento es conocido como **procedimiento de codecisión**.

Las normas jurídicas comunitarias son, en orden a su importancia y obligatoriedad, de cinco categorías:

Tratados, normas de derecho internacional que obligan a la propia comunidad y a sus Estados miembros, incluyen los tratados fundacionales, los tratados de ampliación y numerosos tratados de asociación, comerciales, etc. con terceros países no miembros;

Reglamentos, normas con un alcance general y directamente aplicables a todos los Estados miembros y a todos sus ciudadanos;

Directivas, normas obligatorias para los Estados en cuanto a los objetivos, pero que dejan a las autoridades estatales la elección de la forma y los medios para conseguirlos;

Decisiones, obligan directamente pero sólo a quienes están dirigidas, sean Estados miembros o ciudadanos.

Recomendaciones y Dictámenes, no son vinculantes pero en muchas ocasiones son obligatorias antes de adoptarse las normas legales. Las recomendaciones se pueden adoptar por el Consejo, la Comisión y el Banco Central Europeo. Los dictámenes se pueden adoptar por el Parlamento Europeo o la Comisión, por ej. el dictamen de la Comisión previa a la adopción de un Tratado de ampliación a nuevos miembros de la UE.

Las normas jurídicas podrán delegar en la Comisión la capacidad de adoptar **actos no legislativos pero de alcance general** para su desarrollo. En los casos en los que la aplicación de una norma legal requiera una ejecución uniforme en todos los países miembros, podrán delegar en la Comisión los **actos de ejecución** para la aplicación de tales normas.

El Consejo también posee **competencias ejecutivas**, lo que le permite actuar en nombre de toda la Comunidad a través de su Presidente en las áreas propias de su competencia.

El Consejo **aprueba el Presupuesto Anual** de la Unión. Hasta el Tratado de Maastricht, esta competencia era exclusiva del Consejo aunque el Parlamento Europeo poseía un derecho de control sobre los gastos ordinarios del Presupuesto, lo que significaba que podía rechazar el proyecto presupuestario, pero no podía modificarlo ni aprobarlo. Ello le daba un escaso poder al Parlamento en este terreno. Esta situación se ha modificado sustancialmente ya que en la actualidad es una competencia conjunta de ambas instituciones. Para una mejor gestión de los recursos financieros de la UE, se contempla la adopción de un marco financiero plurianual por un período mínimo de cinco años. En la actualidad el marco financiero aprobado se extiende entre 2007 y 2013.

Con los requisitos y procedimientos que establece el derecho comunitario, el Consejo, junto con la Comisión, goza de la **capacidad de imponer sanciones económicas** a los Estados, empresas o ciudadanos que incumplen las normas comunitarias. Por ej. a las empresas que violan la libre competencia.

Finalmente, el Consejo es el órgano responsable de llevar a cabo la **coordinación de las políticas estatales** en aquellas áreas o temas en donde no existe una competencia exclusiva de la Unión sino que las competencias están compartidas con los Estados miembros.

Las decisiones del Consejo se adoptarán por **unanimidad, mayoría cualificada** o por **mayoría simple**, de acuerdo con los siguientes criterios:

1.- **Unanimidad:** De acuerdo con este sistema, **una decisión se adoptará siempre que ningún Estado miembro se oponga expresamente**. Ello significa que cualquier país miembro posee un **derecho de veto**, pero sólo si vota en contra de la decisión que se pretende adoptar. La abstención se considera que no impide la adopción de la decisión.

En este sistema todos los países gozan del mismo poder de decisión o de bloqueo, con independencia de su mayor o menor importancia territorial, demográfica o económica. Este sistema se aplica, en general, a todas las decisiones que se consideran de una importancia decisiva para toda la Comunidad (por ej. la ampliación a nuevos miembros) o cuando la legislación lo establece expresamente (por ej. una reforma de los Tratados).

En la medida en que las sucesivas ampliaciones han aumentado el número de Estados miembros y, por tanto, han complicado extraordinariamente la obtención de la unanimidad, se está implantando, progresivamente, el sistema de la mayoría con objeto de impedir que un sólo país pueda estar bloqueando, sistemáticamente, las decisiones avaladas por todos los demás, como ocurrió con el Reino Unido en la ampliación a Portugal y España, durante el mandato de Margaret Thatcher.

Una de las formas más frecuentes evitar la falta de unanimidad es el sistema denominado “**opting out**” (optando por quedarse fuera), y que consiste en que el país que podría oponerse a una decisión opta por no hacerlo a condición de que se le excluya de la aplicación de esa decisión. Este sistema, por ejemplo, resultó muy útil para permitir la aprobación del Tratado de Maastricht, pues el Reino Unido lo hubiese bloqueado ya que expresamente no deseaba participar en la moneda única; la Política Social y la Defensa Común. En los tres casos se admitió su exclusión a condición de que aprobase el texto del Tratado y se comprometiese en el resto de materias que regulaba.

2.- **Mayoría Simple:** requiere el voto de la mayoría (mitad más uno) de los miembros del Consejo. Cada representante de un Estado podrá ejercer el voto delegado por un solo país miembro ausente.

3.- **Mayoría Cualificada:** aparece recogida en los arts. 16, apartado 4 del TUE, el art. 238 del TFUE y el Protocolo de disposiciones transitorias. Se diferencia entre el sistema de votación anterior al 1 de Noviembre de 2014, el que existirá entre esa fecha y el 31 de Marzo de 2017 y por último el procedimiento que se aplicará a partir de esta última fecha, teniendo presente un sistema de ponderación del voto por países (Véase tabla nº 1).

Con carácter semanal y mientras no se encuentra reunido el Consejo, las decisiones que exige el funcionamiento diario de la Unión se adoptan por el **Comité de Representantes Permanentes** (COREPER), salvo para las cuestiones referidas a la PESC.

Tabla nº 1 – Sistema de Votación por Mayoría Cualificada en el Consejo Europeo o el Consejo

| | 01 Diciembre 2009 a 31 Octubre 2014 | | 01 Noviembre 2014 a 31 de Marzo 2017 | |
|--|--|---|--|--|
| | <i>Mayoría de Aprobación</i> | <i>Minoría de Bloqueo</i> | <i>Mayoría de Aprobación</i> | <i>Minoría de Bloqueo</i> |
| Con Propuesta de la Comisión o del Alto Representante | Al menos 255 votos que representen a la mayoría de los miembros y al menos un 62 % de la población | 91 votos o países que represente el 39 % de la población | 55 % de los miembros, con un mínimo de 15 países, que representen al menos el 65 % de la población | Al menos 4 miembros |
| Sin propuesta de la Comisión o del Alto Representante | Al menos 255 votos que represente a los 2/3 de los miembros y al menos un 62 % de la población | 91 votos o países que representen el 39 % de la población | 72 % de los miembros que representen al menos el 65 % de la población | 9 miembros o países que representen al menos el 36 % de la población |

COMISION EUROPEA

A la Comisión Europea se le considera el órgano encargado de velar por los intereses generales de la Unión y garantizar el cumplimiento de los Tratados y demás normas jurídicas bajo supervisión del Tribunal de Justicia. También desempeña las funciones de coordinación, ejecución y gestión en los términos establecidos por los Tratados. La Comisión nombrada entre la fecha de entrada en vigor del Tratado de Lisboa (diciembre de 2009) y el 1 de Noviembre de 2014, estará integrada por un Comisario de cada Estado miembro, incluidos el Presidente y el Alto Representante, con un mandato de 5 años. A partir del 1 de Noviembre de 2014 estará compuesta por un número de Comisarios equivalente a los dos tercios de los países miembros, salvo que el Consejo por unanimidad decida modificar su número, que serán nombrados siguiendo un turno rotatorio.

Con anterioridad al Tratado de Maastricht, los Comisarios eran designados por los Estados miembros de entre los candidatos propuestos por cada país. Sin embargo, en la actualidad el candidato a Presidente de la Comisión será propuesto por mayoría cualificada del Consejo Europeo y elegido por la mayoría del Parlamento Europeo. Una vez elegido el Presidente de la Comisión, de común acuerdo con el Consejo, propondrá al Parlamento Europeo los candidatos a las distintas Comisarías que deberán someterse colegiadamente a su **voto de confianza**.

Una vez son nombrados los Comisarios, gozarán de una completa independencia de actuación respecto de los Estados miembros, incluido aquel del que son nacionales. Se convierten, por tanto, en los más altos funcionarios de la Comunidad. De ellos depende la mayoría del personal al servicio de la Comunidad y cada Comisario posee competencias en un área determinada de cuestiones. El Parlamento Europeo puede aprobar una **moción de censura** contra la comisión en su conjunto que deberá dimitir. Colectivamente. El Parlamento Europeo ya ha ejercido esta competencia cuando en 1999 obligó a dimitir a la Comisión Europea presidida por Jacques Santer por un escándalo de presunta corrupción con los fondos de ayuda humanitaria.

Dentro de sus competencias los Comisarios gozan de plena capacidad de actuación, aunque cuando se trata de temas importantes, se suelen someter al denominado **Colegio de Comisarios**, es decir una reunión plenaria de todos los Comisarios con su Presidente y en la que se adoptan las decisiones por consenso.

En su misión de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario, la Comisión puede interponer una demanda judicial ante el Tribunal de Justicia ya sea contra un Estado miembro o contra las decisiones de otras instituciones comunitarias.

Pero, sin duda, la mayor parte de la actividad de la Comisión se concentra en sus **funciones consultivas y administrativas**. En cuanto a las primeras, la mayoría

de los temas importantes de la Comunidad requieren un informe previo (**Dictamen**) de la Comisión, que es preceptivo pero no vinculante, antes de poder ser debatidos y aprobados por el Consejo de Ministros.

En cuanto a las funciones administrativas, la Comisión es la responsable de realizar todas las tareas de esta naturaleza que requiera el funcionamiento del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión, además de realizar la traducción de todos los documentos a cada una de las lenguas oficiales de la Comunidad y de realizar la mayor parte de la labor de información y divulgación a los ciudadanos de la Comunidad y de fuera de ella.

PARLAMENTO EUROPEO

En los orígenes de la Comunidad, el Parlamento Europeo era un órgano de representación de los Parlamentos estatales, con escasos poderes reales. En la actualidad y tras la instauración de las elecciones directas a escala europea, ésta institución ha ido asumiendo progresivamente nuevos poderes y funciones y aproximándose al papel que desempeñan los Parlamentos en los sistemas democráticos estatales.

Tras la última ampliación, está integrado 732 eurodiputados elegidos por sufragio universal, directo y secreto cada 5 años y repartidos entre los diversos Estados miembros según un sistema ponderado tal y como figura en la tabla nº 2. No obstante el Tratado de Lisboa establece que el Parlamento Europeo no podrá tener más de 750 diputados, con el fin de evitar que posteriores ampliaciones incrementen excesivamente el número de eurodiputados haciendo inviable la labor de esta institución. Ello obligará, sin duda, a revisar la distribución de escaños cuando se lleven a cabo futuras ampliaciones, tal y como ya ocurrió con la ampliación de 15 a 27 miembros.

Es importante señalar que desde sus orígenes, los diputados no se agrupan en el Parlamento según sus países de origen sino atendiendo a su filiación política (socialistas; conservadores; democristianos; ecologistas; etc.), creando así los diversos grupos parlamentarios (en la actualidad 9 grupos).

Las competencias del Parlamento Europeo eran originariamente : la **moción de censura de los Comisarios**; el **control del gasto ordinario del Presupuesto** y la **elaboración de informes o dictámenes** sobre los diversos temas sometidos al Consejo o a la Comisión. Como señalábamos, el Tratado de la Unión Europea, ha ampliado sustancialmente las competencias del Parlamento Europeo. Por el Tratado de Lisboa el Parlamento adquiere **competencias legislativas** conjuntamente con el Consejo.

Dispone también de **competencias de elección o nombramiento**, eligiendo a su Presidente, a la Mesa que ha de dirigir las sesiones, al **Defensor del Pueblo**, por un período igual al de la legislatura parlamentaria (5 años) y al **Presidente de la Comisión Europea**.

En relación directa con las competencias de nombramiento, el Parlamento Europeo, ejerce sus poderes de control sobre otras instituciones a través del **voto de confianza** y de la **moción de censura**.

Ejerce las **competencias de solicitud y de investigación**. En efecto, el Parlamento Europeo puede solicitar a la Comisión Europea que le presente propuestas legislativas sobre cualquier tema que considere de interés. A petición de la cuarta parte de sus miembros, puede investigar cualquier asunto que considere necesario a través de una Comisión de investigación con carácter temporal, siempre que el tema objeto de la investigación no sea objeto de un procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

Resulta importante destacar que cualquier ciudadano de la Unión o cualquier persona física o jurídica que tenga su residencia oficial en un Estado miembro, goza del derecho de presentar al Parlamento Europeo cualquier asunto que le afecta directamente y sobre el que la Unión tenga competencias.

El **Presidente del Consejo** debe someter su programa de actuación al Parlamento Europeo al comienzo y final de su mandato (seis meses).

Gracias al sistema de codecisión (art. 294), el Parlamento participa plenamente, junto con el Consejo, en la adopción de normas y decisiones en materia de libertad de movimientos; salud; protección del consumidor; educación y cultura o redes transeuropeas.

Finalmente, es necesario el **dictamen favorable** del Parlamento para aprobar los Acuerdos internacionales de adhesión o asociación; la organización y objetivos de los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como las tareas y poderes del Banco Central Europeo.

El Parlamento desarrolla su actividad en **sesiones plenarias** o en **comisiones** y el orden del día y la programación de sus actividades la decide la **Mesa**, constituida por el Presidente y los 14 Vicepresidentes.

Tabla nº 2
COMPOSICION DE LAS INSTITUCIONES TRAS LA AMPLIACION

| ESTADOS MIEMBROS | CONSEJO (Votos ponderados) | PARLAMENTO EUROPEO (Escaños) | COMITÉ ECONOMICO Y SOCIAL (Miembros) | COMITÉ REGIONES (Miembros) |
|-------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|---|-----------------------------------|
| ALEMANIA | 29 | 99 | 24 | 24 |
| FRANCIA | 29 | 72 | 24 | 24 |
| ITALIA | 29 | 72 | 24 | 24 |
| REINO UNIDO | 29 | 72 | 24 | 24 |
| ESPAÑA | 27 | 50 | 21 | 21 |
| POLONIA | 27 | 50 | 21 | 21 |
| RUMANIA | 14 | 33 | 15 | 15 |
| PAISES BAJOS | 13 | 25 | 12 | 12 |
| BELGICA | 12 | 22 | 12 | 12 |
| REP. CHECA | 12 | 20 | 12 | 12 |
| GRECIA | 12 | 22 | 12 | 12 |
| HUNGRIA | 12 | 20 | 12 | 12 |
| PORTUGAL | 12 | 22 | 12 | 12 |
| AUSTRIA | 10 | 18 | 12 | 12 |
| BULGARIA | 10 | 17 | 12 | 12 |
| SUECIA | 10 | 17 | 12 | 12 |
| DINAMARCA | 7 | 13 | 9 | 9 |
| ESLOVAQUIA | 7 | 13 | 9 | 9 |
| FINLANDIA | 7 | 13 | 9 | 9 |
| IRLANDA | 7 | 12 | 9 | 9 |
| LITUANIA | 7 | 12 | 9 | 9 |
| CHIPRE | 4 | 8 | 6 | 6 |
| ESLOVENIA | 4 | 7 | 7 | 7 |
| ESTONIA | 4 | 6 | 7 | 7 |
| LETONIA | 4 | 6 | 7 | 7 |
| LUXEMBURGO | 4 | 6 | 6 | 6 |
| MALTA | 3 | 5 | 5 | 5 |
| TOTAL | 345 | 732 | 344 | 344 |

TRIBUNAL DE JUSTICIA

Originariamente los tratados fundacionales contemplaron el Tribunal de Justicia integrado por una única instancia que debía resolver los litigios que se planteasen en relación con la interpretación y aplicación del derecho comunitario. La acumulación de demandas y recursos prejudiciales, debido en parte al ingreso de nuevos Estados miembros y, en parte, a la apertura del procedimiento de acceso al Tribunal a los ciudadanos particulares, obligo a una profunda revisión de su estructura en el Acta Unica Europea de 1987.

El Tratado de Lisboa establece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea estará integrado por el Tribunal de Justicia; el Tribunal General y los tribunales especializados y su función primordial es la de garantizar la interpretación jurídica y la correcta aplicación de los Tratados y demás normas legales de la Unión.

El tribunal de Justicia, está integrado por un juez por cada Estado miembro y estará asistido por 8 Abogados Generales. Tanto los jueces como los abogados generales son designados por común acuerdo de los países miembros entre personalidades independientes que puedan desempeñar, según la legislación de su país, las más altas funciones jurisdiccionales. Su nombramiento es por un período de 6 años y la renovación de la composición del Tribunal se realiza parcialmente cada tres años. Los jueces eligen a su Presidente por un mandato de tres años renovables.

El Tribunal General, estará formado por al menos un juez por cada Estados miembro y también podrá estar asistido por Abogados Generales. Entiende de los recursos directos, los recursos prejudiciales y los recursos de casación contra las resoluciones de los tribunales especializados. Sus sentencias son recurribles en casación ante el Tribunal de Justicia.

Los Tribunales Especializados adjuntos al Tribunal General, se crearán por el Consejo y el Parlamento Europeo de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario y en el reglamento de constitución se especificarán su composición y las materias que podrán conocer en primera instancia. Las resoluciones dictadas por estos tribunales especializados podrán ser recurridas en casación ante el Tribunal General.

Estos tribunales poseen como misiones principales, **resolver los conflictos** que surgen en la aplicación de la legislación comunitaria entre los Estados miembros, las instituciones de la Unión, los particulares o las empresas, realizando una interpretación unificada del derecho comunitario, competencia ésta última que es exclusiva de ambos Tribunales.

Existen dos tipos de procedimiento ante el Tribunal de Justicia: los **recursos directos** y los **recursos prejudiciales**. Los recursos directos se utilizan cuando existe una demanda interpuesta por los Estados miembros o las instituciones europeas. Los recursos prejudiciales, son recursos que plantean los tribunales nacionales cuando desean aclarar la interpretación adecuada que deben dar a una norma comunitaria que están obligados a aplicar en el juicio que están

dirimiendo. Las **sentencias** de los Tribunales son **obligatorias** pero, además, las del **Tribunal de Justicia** son **inapelables**.

Para concluir este apartado, conviene recordar que el Tribunal de Justicia posee también una **competencia consultiva** en todo lo referente a la interpretación del derecho comunitario, que ejerce a través de sus **dictámenes jurídicos**. Sin embargo, sólo pueden solicitar estos dictámenes los Estados miembros y las instituciones europeas, pero no los particulares.

3º.- LAS PRINCIPALES POLÍTICAS DE LA UNION EUROPEA

Teniendo en cuenta la diversidad de materias en las que la Unión Europea ejerce sus competencias exclusivas o compartidas, resultará adecuado centrarnos en aquellas que resultando importantes para el presente y el futuro de la integración europea, incorporan significativos avances respecto de las etapas anteriores. En concreto abordaremos: la **Unión Económica y Monetaria** (UEM); **la Política Exterior y de Seguridad Común** que incluye la **Política Común de Seguridad y Defensa** y, por último, el **Espacio de libertad, seguridad y justicia**.

1.- La Unión Económica y Monetaria (UEM): Objetivo; fases y requisitos de convergencia

Sin duda, la Unión Económica y Monetaria constituye la parte de los Tratados que más atención y polémica ha suscitado, no en vano su implantación ha supuesto un verdadero salto en el proceso de construcción europea al permitir la creación del **euro como moneda única** entre los países de la zona del *eurogrupo* pero, al mismo tiempo, situarla como moneda internacional de reserva alternativa al dólar.

La UEM contemplaba dos **objetivos fundamentales**:

1º.- Completar el mercado único interior, reforzando los **aspectos comunes de las políticas económicas estatales**;

2º.- Implantar una **moneda única** en el seno de la Unión.

Para conseguir ambos objetivos, se arbitraron una serie de medios que debían implantarse en un proceso por etapas, de tal modo que al final de un período, que para la Unión Monetaria se estableció en 8 años, debería haberse alcanzado satisfactoriamente.

La **primera fase** abarcó los años 1993 y 1994, y en su transcurso debían adoptarse dos tipos de medidas: la adopción de los **planes nacionales de convergencia** y la plena **libertad de circulación de capitales**.

En cuanto a los planes de convergencia, cada Estado miembro debía presentar un plan con todas las medidas de política económica y financiera que pretendía adoptar hasta 1998, para poder cumplir con los requisitos de convergencia económica contemplados en el Tratado. Estos planes debían ser aprobados por el

Consejo de Ministros. A partir de su aprobación, la Comunidad debía supervisar anualmente su cumplimiento.

Por lo que se refiere a la libre circulación de capitales, era un requisito ya establecido por el Acta Unica, pero que ahora adquiriría toda su importancia con vistas a la unificación monetaria. El cumplimiento de este requisito no exigió el mismo grado de esfuerzo para todos los países, pues algunos, como el Reino Unido, gozaban de un mercado de capitales totalmente liberalizado, mientras que otros, como España, todavía conservaban fuertes controles administrativos.

Básicamente, la libre circulación de capitales impuso dos tipos de medidas: la **total independencia de los Bancos Centrales del control ejercido por los Gobiernos** de sus respectivos países y la **modificación de toda la legislación mercantil, financiera y fiscal** que impusiera algún control fundamentado en razones extraeconómicas, por ej. limitación de la cantidad de divisas que podían sacarse al extranjero.

Para facilitar la coordinación de las políticas monetarias de todos los países miembros, se estableció la creación de un **Comité de los Gobernadores de los Bancos Centrales**.

La segunda fase se inició el 1 de Enero de 1994 y durante su desarrollo, hasta el 1 de enero de 1999 se contemplaron las siguientes medidas:

a).- Creación del **Instituto Monetario Europeo**, que sucedió al Comité de los Gobernadores de Bancos Centrales. Estaba integrado por un Presidente y los Gobernadores de los Bancos Centrales nacionales, uno de los cuales actuaría como Vicepresidente. El Instituto Monetario Europeo, se convirtió así en el embrión de la autoridad monetaria de la Unión, durante el período preparatorio de la moneda única.

b).- El segundo aspecto significativo de esta etapa consistió, precisamente, en el desarrollo y ejecución de los planes de convergencia de cada Estado miembro, aprobados en la fase anterior. Es la cuestión que más esfuerzo exigió de los ciudadanos y los Gobiernos de los países miembros.

Detengámonos por un momento en el análisis de los famosos criterios de convergencia, para explicar su razón de ser y sus ventajas e inconvenientes. En cuanto a la razón de ser de algún tipo de convergencia como paso previo a la adopción de una moneda única, resulta evidente que responde a criterios de eficacia económica y de justicia social.

A criterios de eficacia económica puesto que se parte de economías nacionales con significativos desequilibrios de poder económico que, obviamente, se reflejan en las paridades (valores de cambio) de sus monedas. No es lo mismo el poder económico de Alemania y del marco alemán, que de los Países Bajos o del florín holandés.

En estas condiciones, implantar una moneda única perjudicaría económica y financieramente a las economías más débiles, pues los mercados de bienes y

servicios tenderían a ser invadidos por las empresas más competitivas de los países más ricos y, al mismo tiempo, los capitales de los países económicamente más atrasados no se invertirían en ellos sino en las economías más avanzadas y potentes. No olvidemos que ya no existiría ningún coste por el cambio de monedas, ni tampoco la posibilidad de utilizar las devaluaciones para reducir importaciones y aumentar exportaciones.

En resumen, la adopción de una moneda única entre economías muy dispares (poco convergentes) haría a los países ricos más ricos todavía y a los pobres los empobrecería más.

Vista la necesidad de una convergencia, surge entonces la cuestión de valorar si los criterios que se habían adoptado eran satisfactorios y, sobre todo, si eran todos los que deberían haberse adoptado. Sin embargo, antes de realizar este análisis, debemos repasar los criterios de convergencia contenidos en el Tratado de Maastricht (**art. 109 J,1 y Protocolos sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo y sobre los criterios de convergencia**) que eran:

1º.- **Tasa de inflación** “ *que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a estabilidad de precios*”.

2º.-Unas **finanzas sostenibles**, lo que se alcanzaba cuando:

a).- El **déficit público no superaba el 3 % del PIB**

b).- La **Deuda Pública no superaba el 60 % del PIB**

3º.-El **respeto de los márgenes de fluctuación del SME** del +/- 15 %, **sin realizar ninguna devaluación durante un período de dos años** como mínimo.

4º.- Tipo promedio de **interés nominal a largo plazo** que no exceda en un 2 %, como máximo, el promedio de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

Observemos que mientras los criterios 1º y 4º son variables en el tiempo, pues dependen de cómo evolucionen las tasas de inflación y los tipos de interés a largo plazo de los países miembros, los criterios 2º y 3º son taxativos al no ponerse en relación con la evolución de la economía de ningún Estado miembro.

Es evidente que una economía con bajos niveles de precios, poco endeudamiento público, bajos tipos de interés y estabilidad en el tipo de cambio de su moneda, necesariamente es una economía sólida, expansiva e internacionalmente competitiva que, por tanto, se beneficiará de disponer de una moneda que no sólo está respaldada por la realidad económica de su país sino por la de otras muchas economías igualmente saneadas y sólidas.

Por consiguiente, los criterios elegidos son adecuados para medir la convergencia monetaria y la convergencia económica real. Sin embargo, en mi opinión, **no son todos los criterios necesarios para tener un panorama macroeconómico completo**. Al menos habrían sido igualmente útiles otros dos criterios no recogidos: la **tasa de crecimiento del PIB**, con la que se sabría la capacidad de expansión económica de cada país durante los últimos años, y la **tasa de**

desempleo, con la que se podría conocer no sólo los desajustes estructurales del mercado laboral de cada economía sino, sobre todo, se dispondría de un conocimiento más riguroso de las posibilidades de reducir el déficit público y la tasa de deuda pública sin poner en peligro las bases del Estado de bienestar existente en los Estados miembros.

De cualquier modo, el Tratado estableció que el 1 de Julio de 1998, el Consejo Europeo (Jefes de Estado o de Gobierno), tomando en consideración los informes del Instituto Monetario Europeo y de la Comisión, así como el dictamen del Parlamento Europeo decidiría los Estados que reúnen los requisitos para pasar a la tercera fase, cuya fecha límite de inicio se fijó en el 1 de Enero de 1999. Finalmente el euro se estableció como moneda única contable en 12 países a partir de 2000, creándose la denominada **eurozona** y pasó a ser moneda en circulación fiduciaria en 2002. A partir de ese momento, los instrumentos básicos de la política monetaria de los países de la zona del euro (tipo de interés oficial; tipo de cambio oficial; emisión de billetes y monedas y gestión de las reservas oficiales de divisas) son decididos y gestionados por el Banco Central Europeo.

2.- La Política Exterior y de Seguridad Común: Objetivos; medios y limitaciones.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), constituyó el segundo pilar básico del Tratado de Maastricht, tal y como expresamente se citaba en el Preámbulo y en el Título I (Art., B) cuando se establecía como uno de los objetivos de la Unión en los siguientes términos “ ***afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podrá conducir, en su momento, a una defensa común***”. El sentido de esta poco clara expresión era que la Unión Europea debía gozar de una política exterior propia de la que formaría parte la política de defensa. Esa política de defensa sería una competencia compartida (*política común de defensa*) hasta el momento en que la Unión o una parte significativa de sus miembros decidiese establecerla como una competencia exclusiva de las instituciones europeas (*defensa común*).

El Tratado de Lisboa introduce un importante avance respecto de los anteriores al establecer la **Acción Exterior de la Unión Europea** como el marco político y jurídico de referencia para el conjunto de políticas que intervienen en la proyección internacional de la Unión. Estas políticas son: la **Política Comercial** (competencia exclusiva); la **PESC y la Política Común de Seguridad y Defensa** (PCSD); la **Política Europea de Vecindad**; la **Política de Cooperación al Desarrollo y Ayuda Humanitaria** y las **relaciones de la UE con las organizaciones intergubernamentales**. Para evitar que las decisiones adoptadas en cada una de estas políticas o por los Estados miembros sean contradictorias entre sí y perjudiquen la acción exterior de la Unión como una totalidad, se establecen los principios de: *unidad, coherencia y eficacia*, que vienen a sumarse a los ya conocidos de *subsidiariedad y proporcionalidad*.

Los principales **objetivos** de la PESC son:

a).- La **defensa** de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión Europea.

b).- El fortalecimiento de la **seguridad** de la Unión y de sus Estados miembros.

c).- El **mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales**, de conformidad con los principios de las NN. UU., el Acta de Helsinki y la Carta de París.

d).- El fomento de la cooperación internacional.

e).- La consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

Para la consecución de estos objetivos, el Tratado prevé las siguientes **medidas**:

1.- La definición de los **principios, objetivos y líneas estratégicas** de la PESC.

2.- La adopción de **acciones operativas comunes** que incluyen la ejecución de misiones internacionales que entrañen el uso de fuerzas armadas.

3.- La adopción de **posiciones comunes**.

4.- La adopción de **enfoques comunes** sobre asuntos de carácter temático o geográfico.

5.- El nombramiento de **representantes especiales**

6.-La creación del **Servicio Europeo de Acción Exterior**

El **Consejo Europeo** es la institución encargada de determinar los intereses estratégicos, los objetivos y las orientaciones generales de la PESC. El **Consejo** elaborará y decidirá la política exterior y de seguridad necesaria para llevar a cabo los intereses y objetivos establecidos por el Consejo Europeo, correspondiéndole al **Alto Representante** la ejecución de la política elaborada por el Consejo. En general, las decisiones del Consejo Europeo y del Consejo en esta materia se adoptarán por **unanimidad**, mientras que las decisiones de ejecución o la designación de representantes especiales se adoptarán por **mayoría cualificada**.

Finalmente, **los Estados miembros deben informarse y concertar sus respectivas acciones en el ámbito de la política exterior y de seguridad** en todos aquellos temas en los que exista un interés general, con el fin de garantizar que la Unión posea una influencia efectiva de la Unión en el contexto internacional

Es imprescindible señalar que el Tratado de Lisboa introduce las bases para que, por primera vez desde que se inició la integración europea en 1951, pueda realizarse una auténtica política *común* en los ámbitos europeos de las relaciones exteriores y de la defensa.

La creación de nuevos cargos como el de Presidente del Consejo Europeo, para el que se ha designado al Sr. *Herman van Rompuy*, ex-primer ministro belga, entre cuyas competencias figura la de ostentar la representación exterior de la UE y de la británica *Catherine Ashton* como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cargo que conlleva el ser Vicepresidenta de la Comisión Europea, ejerciendo la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores y la dirección del nuevo servicio europeo de acción exterior, núcleo de un servicio diplomático propio de la UE ha

ocasionado la coexistencia de cuatro altas personalidades al frente de las principales instituciones europeas. A las dos ya citadas hay que agregar la del Sr. Durao Barroso como Presidente de la Comisión Europea además de la Presidencia rotatoria del Consejo. Las tres primeras poseen mandatos plurianuales, mientras que la última goza de un mandato semestral.

Semejante complejidad institucional, poco comprensible a primera vista, posee no pocos inconvenientes funcionales pero satisface plenamente principios básicos de la integración europea: garantiza la división de poderes entre la UE y los países miembros así como entre las propias instituciones europeas; impone la lógica negociadora para alcanzar las mayorías cualificadas o las unanimidades requeridas para adoptar decisiones en los temas esenciales y, sobre todo, facilita el ejercicio de las competencias compartidas entre la UE y los países miembros y, gracias a ello, la superación de la permanente tensión entre soberanía nacional y supranacionalidad, causa de no pocos fracasos en los procesos de integración regional.

Veamos un ejemplo concreto en el campo de la PESC. El Consejo Europeo adopta por unanimidad la definición de los intereses y objetivos estratégicos o un enfoque común sobre una cuestión de política exterior y de seguridad. El Consejo (de Asuntos Exteriores) podrá decidir, por mayoría cualificada, las acciones o posiciones comunes que deben realizarse y los países miembros, junto con la Comisión, en caso necesario, pondrán los medios requeridos (humanos, financieros, diplomáticos, militares, etc.) y llevarán a cabo las medidas necesarias para ejecutar las acciones o posiciones decididas por el Consejo, sin necesidad de transferir de forma permanente tales medios a las instituciones europeas ni de someter sus competencias soberanas a la UE.

En este complicado marco institucional, el nuevo tratado también introduce varios importantes instrumentos en el desarrollo de la PESC: el reconocimiento explícito de la **subjetividad jurídica internacional de la UE**, una **cláusula aliancista o de defensa colectiva** frente a cualquier agresión contra un país miembro (art. 42.7 TUE); una **cláusula de solidaridad** frente al terrorismo y las catástrofes naturales o de origen humano, (art. 222 TUE) que incluye la posibilidad de empleo de medios militares y una **ampliación de las misiones internacionales** en las que puede intervenir la UE (art. 43 TUE) que abarcan desde las misiones de desarme hasta las de reconstrucción de la paz y estabilización postconflicto, incluyendo las de ayuda humanitaria y de rescate, las de gestión de crisis, las de mantenimiento de la paz (peace keeping) o las de imposición de la paz (peace enforcing) y, por último, la creación del **Servicio Europeo de Acción Exterior**, auténtico servicio diplomático de la UE integrado por funcionarios de la Comisión y diplomáticos de los países miembros, bajo la dirección del Alto Representante.

Uno de los aspectos esenciales de la dimensión de seguridad y defensa de la PESC es el desarrollo de dos instituciones: la **Agencia Europea de Armamento** y la **Academia Europea de Seguridad y Defensa**. A partir de ahora, la AED dispondrá de tres funciones básicas en relación con la política europea de defensa: definir sus capacidades operativas, contribuir a

satisfacerlas potenciando la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y evaluar la mejora de las capacidades militares. En otras palabras, se convierte en el órgano técnico del Consejo para las capacidades militares de la UE. La Academia asumirá la responsabilidad de la formación en las operaciones conjuntas de la alta oficialidad de las FF. AA. de los países miembros. Con ello se pretende facilitar la coordinación estratégica y operativa de los mandos militares de los distintos países, para que puedan realizar más fácilmente la función de dirección de las tropas en las misiones internacionales en las que deban intervenir.

Conviene aclarar que la adopción de la defensa como una competencia exclusiva de la Unión Europea no supone la necesidad de crear un ejército estrictamente europeo, aunque no excluye tal posibilidad. Bastaría con que en materia de defensa los Estados miembros cediesen su capacidad de decisión y legislación en favor de las instituciones europeas aunque mantuvieran la capacidad de gestión de sus respectivas fuerzas armadas, como ocurre con el control de aduanas o de pasaportes.

El Tratado de Lisboa contempla la posibilidad de que un grupo de estados miembros pueda pasar de la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) a una defensa común, a través de la denominada **cooperación estructurada permanente**, regulada en los arts. 42, 6 y 46 del TUE. Para ello bastará que además de la voluntad de avanzar en la integración en materia de defensa, "*cumplan criterios más elevados de capacidades militares*". En ese caso, bastará una notificación al Consejo y al Alto Representante por los países afectados. En el plazo de tres meses el Consejo adoptará una decisión, por mayoría cualificada, en la que se establezca la lista de países que participan en la cooperación estructurada permanente y los términos concretos de su aplicación.

Como se puede apreciar, el nuevo tratado regula jurídicamente la voluntad de la UE de desempeñar un protagonismo como potencia política y militar mundial, tal y como ya lo expresaba la *Estrategia Europea de Seguridad* aprobada en diciembre de 2003 y revisada en 2008.

Gráfico nº 4 INSTITUCIONES BÁSICAS DE LA PESCA

PESC: INSTITUCIONES POLITICAS



Gráfico nº 5 PROCESO DE ELABORACIÓN Y DECISIÓN DE LA PESCA

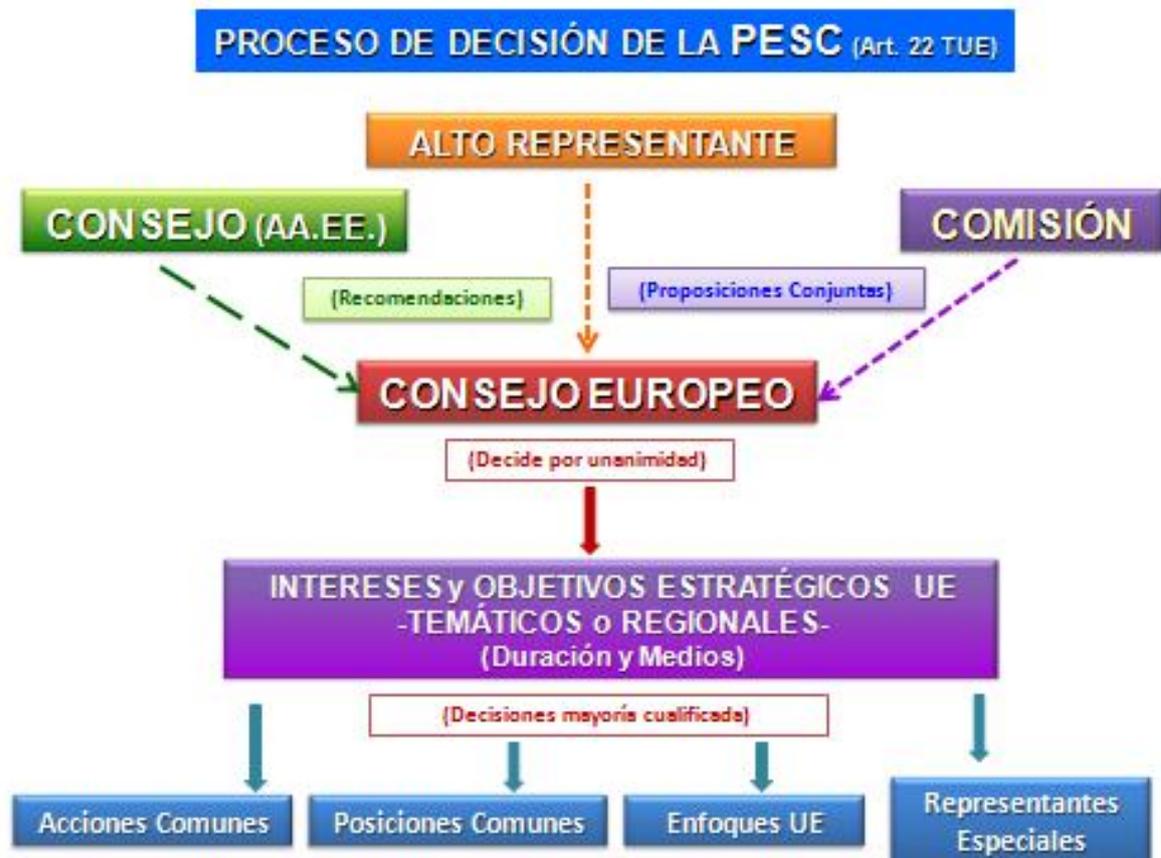
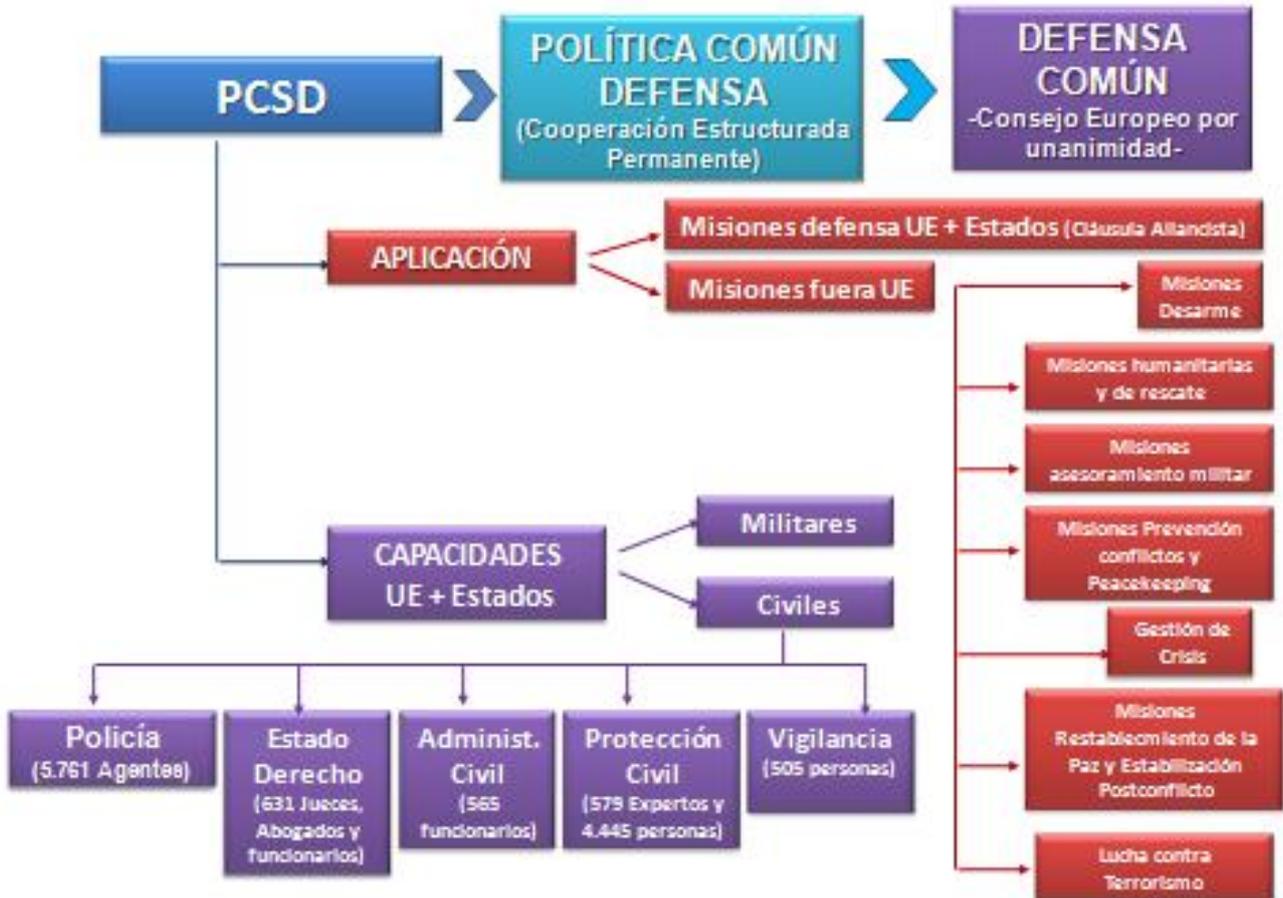


Gráfico nº 6 POLITICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA



3.- El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

En Maastricht se estableció por primera vez, una regulación específica de las relaciones policiales y judiciales entre los países miembros en el cuerpo de un Tratado constituyente. Hasta ese momento, las cuestiones judiciales habían sido abordadas desde la óptica de la delimitación de competencias entre los Tribunales estatales y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, especialmente mediante el **recurso prejudicial**, o bien desde la perspectiva del cumplimiento de las sentencias, especialmente en materia civil y mercantil, dictadas por los Tribunales de un Estado miembro en el territorio de otro. Este último aspecto, entraba de lleno en el terreno los **acuerdos de cooperación intergubernamental** y por tanto al margen de las competencias comunitarias.

La evidente laguna jurídica existente en los Tratados fundacionales respecto de las competencias policial y judicial, tiene plena explicación si se considera la *concepción funcionalista* que presidió la creación de las tres Comunidades originarias, pues naturalmente tanto la policía como los tribunales de justicia constituyen reductos esenciales de la *soberanía estatal*, que los fundadores de la Comunidad Europea no tenían previsto cercenar, al menos en las fases iniciales.

Sin embargo, la realidad muy pronto se impuso en la dinámica integradora. La existencia de delitos internacionales que afectaban a los flujos comerciales y financieros; la proliferación de redes de delincuencia organizada que operaban simultáneamente en diversos países miembros o el creciente impacto del terrorismo internacional, obligó a los gobiernos a poner en marcha varias iniciativas de cooperación policial y judicial.

El 1 de Julio de 1975 se constituyó el denominado **Grupo de TREVI (Terrorismo; Radicalismo; Extremismo y Violencia Internacional)**, integrado por los Ministros de Justicia y los de Interior de los nueve países miembros de la Comunidad Europea, a los que se sumaron los tres candidatos a la adhesión (Grecia, Portugal y España), además de Austria; Suecia; Finlandia; Noruega; Suiza; Estados Unidos; Canadá y Marruecos. Se constituyó así el embrión institucional de lo que más tarde sería el **Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos Interiores** en el seno de la Comunidad Europea.

El contradictorio desarrollo de la integración europea durante los primeros años de la década de los ochenta, singularmente debido a la resistencia británica a profundizar en las competencias supranacionales, trató de superarse con la creación del **mercado único** que se contemplaba en el **Acta Única Europea**. No obstante, la implantación de una completa libertad de circulación de capitales y de trabajadores entre los países miembros, suscitaba la cuestión de eliminar progresivamente todas las modalidades de control fronterizo que todavía persistían entre los países miembros y, lógicamente, establecer unos procedimientos y criterios policiales unificados para el control fronterizo con terceros países ajenos a la Comunidad Europea. En definitiva: **una frontera exterior común**. En caso contrario, el país con una legislación más permisiva para la entrada de capitales y trabajadores se convertiría en la puerta de acceso para que los ciudadanos de países no miembros y los capitales procedentes de

actividades delictivas del crimen internacional organizado pudieran, con posterioridad, acceder y circular libremente por todo el espacio comunitario.

Otro tanto ocurría con los procedimientos judiciales. Si se eliminaban las fronteras interiores pero subsistía la compartimentación judicial entre los diversos países, los especuladores y los delincuentes podrían eludir la acción de la justicia simplemente pasando las fronteras del país vecino al que habían realizado sus actividades especulativas o delictivas.

Para responder a este reto: *compatibilizar una mayor libertad de circulación con una mayor seguridad de los ciudadanos y los Estados*, ocho de los doce países de la Comunidad Europea (Francia; Alemania; Italia; Bélgica; Holanda; Luxemburgo, junto con Portugal y España, próximos a ingresar en la CE) concluyeron el 14 de Junio de 1985 el **Acuerdo de Schengen**. Este acuerdo era un acuerdo de principios y de criterios generales que requirió para su plena eficacia la adopción, el 19 de Junio de 1990, de la **Convención para la aplicación del Acuerdo de Schengen**.

Tomando en consideración estos antecedentes, nada tiene de extraño que el **Tratado de Maastricht**, incorporase la **cooperación en Justicia y Asuntos de Interior** (denominado *tercer pilar*) como uno de los apartados innovadores e importantes de su articulado, máxime si recordamos que en este mismo tratado se introdujo la **ciudadanía europea**.

Los ámbitos a los que explícitamente se aplicaba la nueva regulación del Tratado fueron los siguientes:

- 1.- Normas reguladoras y procedimientos de control del cruce de personas por las fronteras exteriores de los países miembros;
- 2.- La política de inmigración y asilo de los nacionales de terceros Estados;
- 3.- La lucha contra la defraudación internacional;
- 4.- La cooperación judicial en materia civil;
- 5.- La cooperación judicial en materia penal;
- 6.- La cooperación aduanera;
- 7.- La cooperación policial en la prevención y la lucha contra el terrorismo; el tráfico ilícito de drogas y la toxicomanía o cualquier otra modalidad grave de delincuencia internacional;
- 8.- Instauración de un sistema de intercambio de información en el seno de la **Oficina Europea de Policía (EUROPOL)**.

La cooperación en todos estos ámbitos poseía dos claras limitaciones. La primera tomaba como referencia las competencias soberanas de los Estados miembros en estas materias, pues el **sistema de cooperación europea complementa**

pero no substituye las competencias estatales, por esta razón se admitió que dos o más Estados miembros pudieran acordar medidas de cooperación más estrechas que las recogidas por el Tratado, siempre que ello no contraviniese u obstaculizase lo dispuesto en su articulado. Se abrió así el camino para la aplicación de las ***cooperaciones reforzadas***.

La segunda limitación era de carácter legal y tenía que ver con el modo en que se ejercía la cooperación judicial y policial europea, pues expresamente se indicaba que debería ajustarse a lo dispuesto en el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales**, aprobado en el marco del **Consejo de Europa** el 4 de Noviembre de 1950; así como a la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**, del 28 de Julio de 1951.

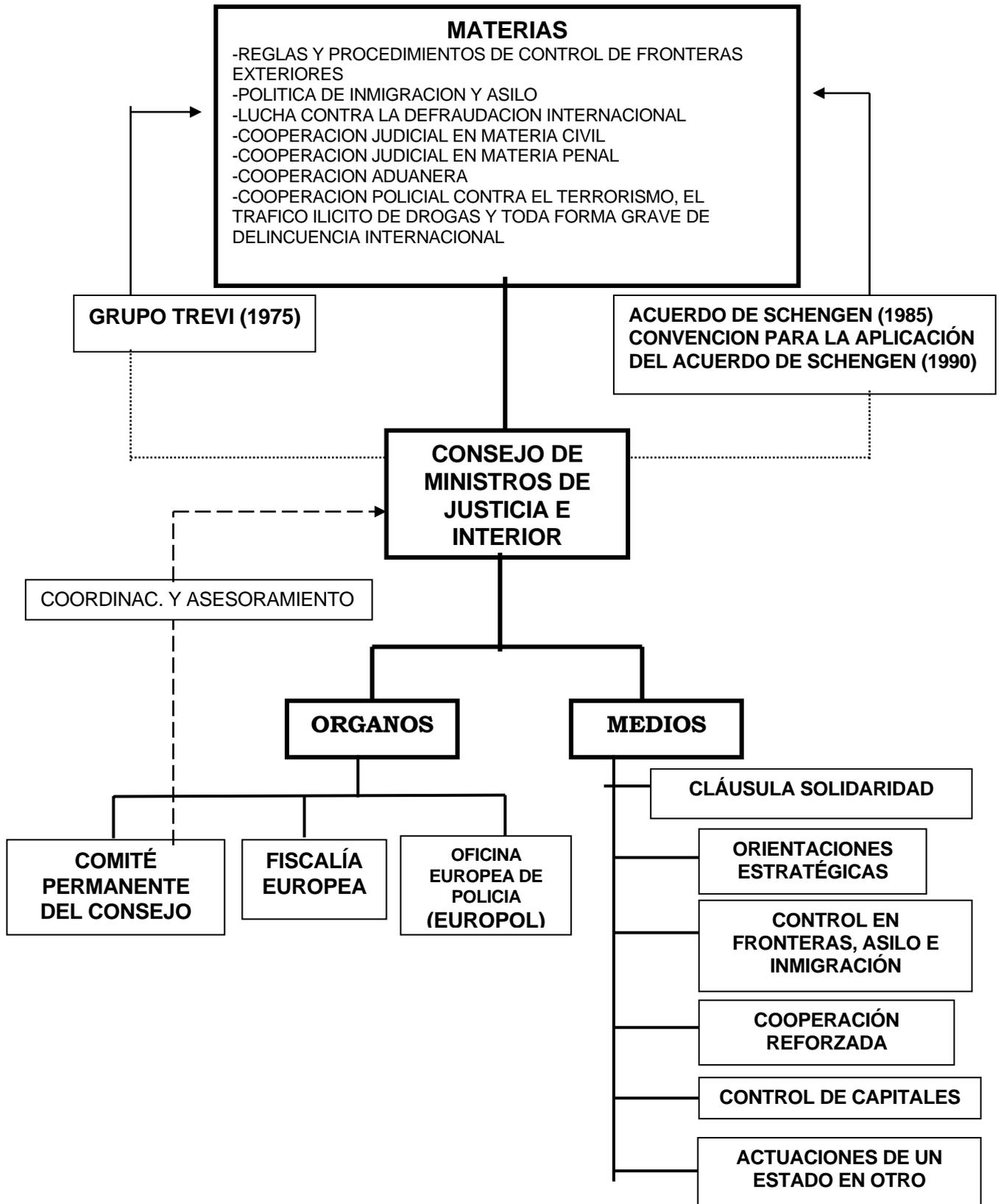
De este modo quedó definido el marco político y jurídico de esta nueva política. Se trataba de instaurar un sistema de cooperación judicial y policial en el seno de la Unión como garantía básica del ejercicio de los derechos humanos fundamentales, así como de las libertades de circulación y residencia como partes intrínsecas de la ciudadanía europea garantizada por el Tratado de la Unión Europea. Este marco político y jurídico de la seguridad interior no sólo se ha mantenido que se ha acentuado en los Tratados de Amsterdam y de Lisboa.

Para llevar a cabo y aplicar esta política de seguridad interior, el Tratado de Lisboa introduce nuevos medios entre los que destacan: la **cláusula de solidaridad**; la definición de las **orientaciones estratégicas** de la legislación y operatividad en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia; la constitución de un **Comité Permanente del Consejo**, el **control** de los movimientos de capitales y de los pagos además de la **inmovilización** de fondos, activos financieros y propiedades; la **cooperación reforzada** en materia de seguridad interior, las **políticas de control en fronteras, asilo e inmigración**; la creación de una **Fiscalía Europea** y las condiciones de **actuación de las autoridades de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro**.

Como podemos apreciar, las disposiciones contenidas en el **Tratado de la Unión Europea** y las que puedan *derivarse* de su aplicación (derecho derivado) se imponen y condicionan la regulación recogida en el **Acuerdo de Schengen**, así como el funcionamiento del **Grupo de TREVI**, constituyendo un **sistema organizado y variable de cooperación judicial y policial**, que se extiende no sólo a los Estados miembros sino también a terceros países, algunos de los cuales (Austria; Finlandia y Suecia) han pasado a integrarse en la Unión Europea. Ello supuso un verdadero salto cualitativo respecto de la situación en la que se encontraba la regulación de estos temas con anterioridad a dicho Tratado.

De este modo se han reforzado las dos dimensiones nucleares del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, constituyéndose junto a EUROPOL, en el ámbito policial, EUROJUST en el terreno judicial

Gráfico nº 7 ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA



BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

ARTEAGA, F.- La identidad europea de seguridad y defensa. El pilar estratégico de la Unión.- Edit. Estudios de Política Exterior / Biblioteca Nueva. Madrid, 1999.

BONNEFOI, S.- Europe et sécurité intérieure. TEVI - Union Européenne - Schengen.- Edit. Delmas. París, 1995.

MANGAS, A.; LIÑÁN, D.J.- Instituciones y derecho de la Unión Europea.- Edit. McGraw Hill. Madrid, 1996.

MARIÑO, F.M. (edit.)- Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional.- Edit. Universidad Carlos III / Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1998.

OREJA, M. (dir.); FONSECA, F. (edit.)- El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios.- Edit. McGraw Hill / Interamericana de España. Madrid, 1998. 2 vols.

TRUYOL, A.- La integración europea. Idea y realidad.- Edit. Tecnos. Madrid, 1972.