

DANIEL DE BUSTURIA

GUÍA PRÁCTICA
UNIÓN EUROPEA

RESPUESTA A CINCUENTA DE LAS PREGUNTAS
QUE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES
NOS HACEMOS SOBRE EL
TRATADO DE MAASTRICHT

CIENCIAS DE  LA DIRECCION

C/. Fernanfior, 6 - 3.º - Teléfono: 429 86 77 - Fax: 429 96 77

Título: GUÍA PRÁCTICA. UNIÓN EUROPEA

© CDN - Ciencias de la Dirección, S. A.

© Daniel de Busturia

Cubierta: Luis Romeo

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito del autor y de CDN - Ciencias de la Dirección, S. A.

ISBN: 84-86743-49-4

Depósito legal: M-34640-1992

Producción gráfica y diseño:



Imprime: COFÁS - Políg. Ind. Callfersa. Ctra. Móstoles a Fuenlabrada. Km. 1,800

«La Europa de mañana no se parecerá ni a la Europa de ayer ni a la de hoy. Se impone un nuevo concepto, cuya realización es la tarea más importante de nuestro siglo y de nuestra generación.»

Richard Coudenhove-Kalergi
1931

«Un día vendrá en el que la guerra entre París y Londres, Petersburgo y Berlín, Viena y Turín, parecerá tan absurda e imposible como lo sería hoy entre Rouen y Amiens. Un día vendrá en el que Uds. Francia, Uds. Rusia, Uds. Italia, Uds. Inglaterra, Uds. Alemania, Uds. todas las naciones del continente, sin menoscabos de vuestras cualidades distintas, se fundirán en una unidad europea, construyendo la fraternidad europea. Un día vendrá en el que no habrá más campos de batalla que los mercados abiertos al comercio y los espritus abriéndose a las ideas, en el que las balas y las bombas serán reemplazadas por los votos.»

Víctor Hugo
Congreso de la Paz, 1849

*A mis padres, Purificación y Juan José,
que porque creyeron en Europa me facilitaron,
con gran esfuerzo, mi camino.*



BIOGRAFÍA

Daniel de Busturia, licenciado en Filosofía, en Ciencias Políticas y diplomado de Estudios Europeos, ha sido uno de los pioneros españoles en la construcción de Europa. Primer *stagiaire* español en la Dirección General de Industria de la Comisión Europea, en 1969, ha dedicado toda su vida profesional a los asuntos europeos, tanto en funciones para-públicas —dirigió entre 1969 y 1978 la Delegación en Bruselas del Consejo Superior de Cámaras—, como en la Administración —fue Asesor de los Ministros para las Relaciones con las Comunidades Europeas, del Ministro de Asuntos Exteriores y del Presidente del Gobierno entre 1978 y 1982—, o en la empresa privada en estos diez últimos años, presidiendo el Grupo Estrategias de Empresa y la Sociedad Europea de Información.

Sus numerosos artículos, conferencias y publicaciones han servido en los veintidós años de su trayectoria profesional para difundir en España un mejor conocimiento de la realidad europea.

PRESENTACIÓN	11
... El Tratado de Maastricht no es más que un engranaje nuevo en el proceso y en la metodología antiguos del proceso de integración europea.....	12
... cuyas virtualidades políticas han provocado una oleada de temores.....	15
... en parte, porque estamos construyendo una Europa mal explicada.....	17
... y en parte porque factores ajenos al propio Tratado convergen sobre un debate popular provocado esencialmente por el referéndum francés	18

CINCUENTA PREGUNTAS-RESPUESTAS	21
---	----

INTERROGANTES PREVIOS

1. ¿Qué es Maastricht?	21
2. ¿Cómo se han elaborado los textos del Tratado?	22
3. ¿Qué quiere decir que hay que ratificar el Tratado o convocar un Referéndum?	23
4. ¿Es preciso o conveniente convocar un Referéndum en España?	24
5. ¿Qué sucedería si Dinamarca no ratificase el Tratado de Maastricht?	25



6. ¿Por qué el Reino Unido se muestra tan especialmente reticente con el Tratado de Maastricht? 26
7. ¿Desaparecería la Comunidad si no entrase en vigor el Tratado de Maastricht? 27
8. ¿La fecha del 1 de enero de 1993 sigue siendo válida? 27

SOBRE EL LUGAR QUE OCUPA EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PROCESO HISTÓRICO DE INTEGRACIÓN

9. ¿Qué tiene que ver la Unión Europea con el Mercado Común? 29
10. ¿Cómo puede pasarse del Mercado Común—sistema económico— a la Unión Europea—sistema político—? 30
11. ¿Cuáles son los principales hechos y circunstancias europeos que han precedido y conducido a la firma del Tratado de la Unión Europea? 31
12. ¿El Tratado de Maastricht y el Acta Única son una misma cosa? 35
13. ¿Qué diferencias o similitudes existen entre el Mercado Único Europeo y el Tratado de Unión Europea? 35
14. ¿Qué ventajas concretas tiene la creación del Mercado Único? 36
15. ¿Y cuáles son sus inconvenientes? 37
16. ¿Si el Mercado Único Europeo introducía todas estas mejoras, para qué se necesitaba el Tratado de Maastricht? 38
17. ¿En qué medida los acontecimientos políticos europeos—cambios en la Unión Soviética y en los países del Este—son freno o motor del Tratado de la Unión Europea? 39
18. ¿Si el proyecto europeo es tan importante, por qué países como Austria, Suiza, Noruega y Finlandia no forman parte de la Comunidad? 39
19. ¿Es previsible que los países del Este formen parte de la Unión Europea? 40

SOBRE LA ESTRUCTURA DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

20. ¿Cómo se estructura el Tratado de Maastricht? 41



21. ¿Cómo enlaza jurídicamente el Tratado de la Unión con los pre-existentes de París y de Roma? 42
22. ¿Qué añade al Tratado CEE el Tratado de la Unión Europea? .. 43
23. ¿Qué añade el Tratado de la Unión Europea a los Tratados CECA y Euratom? 46

APROXIMACIÓN TEMÁTICA AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

24. ¿Cómo define el Tratado de Maastricht la Unión Europea? 47
25. ¿Suplanta la Unión Europea a los Estados? 48
26. ¿Diseña el Tratado un modelo de integración política o esboza el modelo de una constitución europea? 48
27. ¿Por qué, entonces, tantos temores de pérdida de identidad nacional que aparecen en los debates? 49
28. ¿Cómo hay que entender la subsidiariedad que se evoca en respuesta a la creación de un poder central europeo? 49
29. ¿Crea el Tratado nuevas Instituciones, se dan mayores poderes a las existentes y se refuerza la burocracia? 50
30. ¿Qué cambios reales se han introducido en los poderes y en la composición de las Instituciones? 51
31. Con independencia de los poderes ¿se ha mejorado y democratizado el funcionamiento y los procedimientos de adopción de decisiones? 53
32. ¿La creación de un Comité de Regiones prefigura un modelo organizativo regional futuro de la Unión? 56
33. Política Exterior Común: ¿quiere decir que desaparecen los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados? 57
34. ¿Establece el Tratado un nuevo sistema de defensa europea? ... 59
35. ¿Habrà un servicio militar y un Ejército europeo? 60
36. ¿Tienen los ciudadanos una mayor implicación en la construcción europea? 60
37. ¿Qué supone ser ciudadano de la Unión? 61
38. ¿Se ocupa el Tratado de otros asuntos de interés para el ciudadano tales como la educación, la cultura, la juventud o la salud? 62
39. También se habla de que el Tratado de Maastricht instaura una cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior: ¿quiere esto decir que se crea una policía europea o

**PRESENTACIÓN**

que tendremos todos los ciudadanos de la Unión idénticos códigos de derecho civil o penal?	64
40. ¿Cuáles son los principales avances del Tratado de Maastricht en materia económica?	66
41. ¿Modifica profundamente el Tratado de Maastricht la política social de la Comunidad?	67
42. ¿Desaparecerán las políticas económicas nacionales para ser reemplazadas por una política comunitaria?	69
43. ¿Qué obligaciones concretas asume el Estado español en materia de política económica en virtud del Tratado de Maastricht?	70
44. ¿Y habrá una moneda única? ¿Se cobrarán los sueldos en Ecus y se pagará con esta moneda europea?	72
45. ¿Cómo se llega a la Unión Monetaria y a la moneda única?	73
46. ¿Estarán obligados todos los Estados a participar en la moneda única?	74
47. ¿Cuáles son los criterios requeridos para participar de la moneda única?	75
48. ¿Cumple España estos requisitos?	76
49. ¿Qué sucede con un país que no cumple los requisitos?	79
50. ¿La ratificación del Tratado de Maastricht y la participación en la moneda única son un riesgo para la economía española?	79

Las autoridades municipales de Maastricht jamás pudieron prever que su reducida participación en los gastos derivados de la organización del **Consejo Europeo** de los días 9 y 10 de diciembre de 1991, permitiera que su ciudad alcanzase un grado de notoriedad internacional tan elevado.

Y todo se debe a que el Gobierno holandés, que en el segundo semestre de 1991 asumía la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros Comunitarios, decidió celebrar en Maastricht la trascendental reunión que condujo al acuerdo interestatal que permitió, semanas después, la firma, también en esta ciudad holandesa, del Tratado de la Unión Europea, conocido popularmente como Tratado de Maastricht.

No es una novedad, sino más bien una práctica, el que tratados internacionales sean conocidos por el nombre de la ciudad en el que se firmaron. En la vida comunitaria, por ejemplo, se habla de **Tratado de París** para referirse al firmado en abril de 1951, por el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) o **Tratados de Roma** para designar los firmados en 1957 que dieron nacimiento a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa o Euratom).

La reunión del Consejo Europeo en Maastricht en la fecha anteriormente indicada, fue el foro último en el que los Estados miembros de la Comunidad, después de difíciles negociaciones y complicados compromisos, dieron por concluidos los trabajos de las dos **Conferencias Gubernamentales** reunidas a lo largo de todo el año 1991, para abordar los aspectos institucionales y los relativos a la Unión Monetaria que deben complementar y acompañar la creación del **Mercado Único Europeo**.

Gracias al acuerdo alcanzado en el **Consejo Europeo de Maastricht**, se procedió a la redacción definitiva de los textos del Tratado por el que la Comu-



nidad se convierte en una **Unión Europea**. Los Ministros de Asuntos Exteriores de los Doce firmaron este Tratado, en Maastricht, el 7 de febrero de 1992.

Como es normal en un Tratado internacional de esta naturaleza, su entrada en vigor depende de que cada una de las partes contratantes lo ratifique, «de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Y este es el proceso que se abrió inmediatamente después de la firma del **Tratado** ... y el inicio de un gran debate.

A través de esta «**Guía Práctica**» se pretende contribuir a un más amplio conocimiento de los derechos y obligaciones que se derivan del **Tratado de la Unión Europea** y se intenta, sobre todo, mediante una metodología de preguntas-respuestas, situar dicho **Tratado** en el escenario evolutivo del proceso de integración europea y en el marco del sistema evolutivo del proceso de integración de las normas por las que se rigen las economías nacionales, de forma que sobre esta realidad económica armonizada se pueda iniciar la construcción del entramado político transnacional europeo.

Antes de proceder, en las páginas posteriores, a la interrogación sistemática sobre los contenidos del **Tratado**, considero conveniente, en esta presentación, salirmos del marco de la explicación objetiva que pretende ser esta **Guía**, para exponer algunas consideraciones sobre el momento crucial en el que se encuentra el proceso de construcción de una Europa unida, cuyos objetivos, métodos y viabilidad parecen ser cuestionados, tanto por el debate en curso, como por el marasmo monetario originado por movimientos especulativos que, al amparo de las incertidumbres europeas, o quizás para malograr la perspectiva de una moneda única, se han producido sobre diversas monedas, incluida la peseta.

Para situar en un contexto de racionalidad el debate popular que sobre el **Tratado de Maastricht** se ha abierto en todos los Estados miembros de la Comunidad, conviene tener en cuenta diversos aspectos de la cuestión, que pueden resumirse diciendo que el **Tratado de Maastricht** no es más que un engranaje nuevo en el proceso y en la metodología antiguos de integración europea, cuyas virtualidades políticas han provocado una oleada de temores, en parte porque estamos construyendo una Europa mal explicada y, en parte, porque factores ajenos al propio **Tratado** convergen en el debate popular provocado, esencialmente, por el Referéndum francés.

EL TRATADO DE MAASTRICHT NO ES MÁS QUE UN ENGRANAJE NUEVO EN EL PROCESO Y EN LA METODOLOGÍA ANTIGUOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA ...



«**Europa no se hará de una vez, ni en una construcción de conjunto: se hará a través de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho**». Así se decía en la famosa Declaración de 9 de mayo de 1950, por la que Robert Schuman, Ministro que era de Asuntos Exteriores del Gobierno francés, propuso la creación de la primera de las Comunidades.

Viene a cuento esta cita para recordar el carácter progresivo y evolutivo del proceso de integración europea, de cuyo entramado el **Tratado de Maastricht** es una pieza más. Pieza, no obstante, significativa, por cuanto pretende ser un instrumento que facilite el camino hacia una Comunidad de carácter más político.

El **Tratado de Maastricht** no puede, por ello, ser interpretado como una circunstancia aislada, como un texto independiente del pasado y de la voluntad solidaria de futuro, sino como la resultante de un acuerdo entre los Doce, que se inscribe en la lógica y en la coherencia de un proceso de integración que se inició voluntariamente por la vía económica, pensándose, en aquel entonces, que el abandono progresivo de competencias soberanas nacionales de orden económico acabaría provocando la necesidad de un «salto cualitativo» de índole político.

Entre 1951 y 1985 se habían comunitarizado normas y políticas; se habían establecido disposiciones europeas para asegurar la libertad de circulación de personas, mercancías, capitales y servicios; se habían armonizado muchas de las leyes nacionales en materias diversas, pero quedaba mucho por hacer si se querían romper las barreras que aún subsistían entre los Estados miembros. En 1985, conscientes de la imperfección de los logros alcanzados, los países de la Comunidad decidieron lanzar el ambicioso proyecto llamado «**Mercado Único Europeo**», a crear para el 1 de enero de 1993, cuyos objetivos sobrepasan el ámbito de la economía y se plantean materias que irrumpen de forma más directa en la vida de los ciudadanos.

Al lanzarse este proyecto surgió lógicamente una demanda política muy concreta para subsanar el **déficit democrático** en la aprobación de las disposiciones legales de la Comunidad y para implicar a los ciudadanos europeos en el control político-parlamentario de sus Instituciones.

Demanda natural, porque ¿con qué legitimidad democrática pueden unos Ministros reunidos en Consejo comunitario aprobar disposiciones de obligada y directa aplicación en cada uno de los Estados, cuando los poderes reales de control del Parlamento Europeo son extraordinariamente limitados?

¿Pueden doce personas, por muy Ministros que sean de sus Gobiernos nacionales, tomar decisiones que afectan directísimamente a la vida de tres-



cientos cincuenta millones de personas, sin que exista un nuevo equilibrio institucional en el marco de un proyecto político claramente definido?

Para satisfacer esta demanda política se decidió convocar —en paralelo con la Conferencia dedicada a la Unión Monetaria— otra Conferencia Gubernamental que abordase cómo resolver este déficit democrático en el camino hacia la **Unión Europea**, mediante una reforma del funcionamiento de las Instituciones e intentándose definir la Europa política que se desea construir.

La Europa de los Doce proyectaba, así, dar un paso significativo hacia adelante. Para testimoniar del mismo, desaparecerían en la práctica las expresiones de Mercado Común, Comunidades/Comunidad Europea dando nacimiento a la «**Unión Europea**». El **Tratado de Maastricht** refleja, con su nombre e instrumenta con sus contenidos, este nuevo paso hacia la Europa de mañana.

¿Paso suficiente? No, para algunos, entre los que me encuentro, por estimar que las conferencias intergubernamentales fueron bastante lejos en lo económico —la **Unión Económica y Monetaria**—, pero se quedaron cortas en la expresión práctica de la solidaridad —los Fondos de Cohesión— y, sobre todo, porque en el orden político los progresos han sido tan tímidos que no han permitido hacer un esbozo suficiente del proyecto político-constitucional de la Europa a construir. Hasta el punto de que en los textos finales no figura ni siquiera el término **Federal**, que se incluía en la ante-última versión del texto del Tratado. Es posible, pienso, que este desequilibrio entre la definición del horizonte y de los poderes políticos y la creación pautada de una moneda única ha contribuido a generar la imagen de una Europa tecnocrática que larvadamente obliga a un abandono esencial de soberanía —la moneda— sin atreverse a ser coherente hasta sus últimas implicaciones, lo que exige plantear la concomitante necesidad de una Europa políticamente organizada sobre bases consecuentes de control democrático.

¿Paso excesivo? Si, para otros, que desde posiciones perfectamente legítimas, aunque no las comparto, consideran que los Estados son inamovibles de su configuración actual y que, por consiguiente, deben ponerse fronteras al proceso de abandono de la soberanía nacional, optando por una Comunidad de rostro mercantil y libre-cambista, limitando la construcción europea a un amplio espacio económico regulado por disposiciones armonizadas en lo necesario, pero sin perder el control efectivo nacional sobre aquellas políticas consideradas esenciales, por ser reflejo de lo que entienden por soberanía. No se trata de encuadrar en este sentir a países concretos, sino, como se ha puesto de manifiesto en los referenda de Dinamarca y de Francia, la opinión pública, el elector, han dado testimonio de una división de casi 50/50 entre los defensores de cada una de las tesis.



No existe, por consiguiente, una línea de demarcación entre países, como tampoco puede decirse que son opciones ligadas a corrientes ideológico-partidistas. Como también se ha puesto de manifiesto en los referenda, y salvo el caso de formaciones extremistas de derecha o de izquierda, los partidos políticos han visto surgir en su seno, con dramatismo, posiciones encontradas, cuyos efectos se harán sentir a corto y medio plazo. Porque, a fin de cuentas, las divergencias de fondo sobre el modelo organizativo de los Estados acaban teniendo un peso mayor que el de las convergencias ideológicas en la configuración de los partidos políticos.

Paso útil, sin embargo, a pesar de sus carencias para unos y excesos para otros, que se corresponde con la metodología que concibieron los «padres de» Europa. Si no lo consideramos así, no podremos engarzar con lo hecho, ni dibujar el escenario del futuro. Entenderlo de esta manera es una condición esencial para comprender los contenidos del **Tratado de la Unión Europea**. **No se ha inventado nada nuevo. Se ha dado un paso más.**

... **CUYAS VIRTUALIDADES POLÍTICAS HAN PROVOCADO UNA OLEADA DE TEMORES** ...

Nada más frustrante para un convencido de la **necesidad europea** que haber seguido los debates públicos daneses y, sobre todo, franceses, durante las campañas de cada Referéndum.

Con independencia de las motivaciones partidistas de política interior, los posicionamientos de los partidos políticos o, mejor dicho, de fracciones distintas en el interior de los partidos políticos tradicionales, se han concentrado sobre tres ejes de opinión:

- la moneda única y la soberanía nacional;
- el modelo de integración y las leyes impuestas por una burocracia comunitaria creciente y sin ningún control;
- el temor atávico hacia Alemania.

En la verbalización de estos ejes ha habido de todo. **Para unos**, crear la moneda única es una condición esencial y necesaria para garantizar la fortaleza de las economías y mantener un diálogo de igual a igual con el dólar americano y el yen japonés, al tiempo que se evita que el marco alemán campe por sus fueros, al diluir su potencia dentro del Ecu.

Para otros, la moneda única no sólo supone el abandono definitivo de la soberanía nacional sobre la política monetaria, económica y fiscal sino que, además, tal moneda única, el Ecu, no será más que un artero disfraz del Deutsche Mark y la política monetaria, luego la económica, vendrá dictada por el Bundesbank.



Unos y otros no han expresado posiciones diametralmente contrapuestas en lo que se refiere a la burocracia «bruselense», porque es cierto que, aunque el número de los funcionarios comunitarios sea infinitamente menor que un Departamento ministerial de un Gobierno nacional e, incluso, en muchos casos, de una sola Administración regional, su jerga para iniciados, su imagen elitista, la ausencia de poder político efectivo y su eficacia probada, han suscitado no pocos temores de alejamiento Administración-administrado, en unos momentos en los que la insistente demanda del votante es la de acercar la Administración a las realidades ciudadanas y a una gestión menos ideológica y más práctica de la res-pública y de lo que interesa al ciudadano.

Además, el temor subyacente de que las virtualidades políticas del Tratado fueran administradas desde Bruselas, lejos de la realidad concreta, y por funcionarios privilegiados, han reforzado, en unos casos, la idea de carencia de entramado institucional suficiente y, en otros, la idea de lejanía, haciendo estéril el mensaje de la subsidiariedad.

El temor atávico —e irracional— a Alemania ha tenido, también, manifestaciones muy diversas que han influido en las campañas referendarias, poniendo en evidencia cómo hechos históricos y confrontaciones bélicas dejan huellas profundas en los pueblos y cómo muchos pretenden construir el futuro mirando sin cesar al retrovisor de la historia.

Se ha visto argumentar contra el Tratado de Maastricht el riesgo de entregar a Alemania, en bandeja, un espacio económico para que lo domine. Y se han recordado épocas nefastas de dictadura y guerra, apoyándose en casos y actitudes racistas y violencias marginales. Nada más injusto hacia un país cuya pulcritud democrática deberían seguramente copiar muchos de los críticos y agoreros.

También se ha visto argumentar en favor del Tratado de Maastricht la necesidad de mantener a Alemania dentro de la disciplina comunitaria, sobrentendiéndose que así se garantiza la paz y se controla el reforzado poderío económico alemán.

Estos argumentos me parecen tan injustos como los anteriores, porque siguen siendo el testimonio de una desconfianza innata entre países y siguen planteando erróneamente la necesidad europea.

Europa sólo se hará por el libre consenso de los Estados, cuando éste surja de la convicción profunda y ampliamente popular de que se crea, así, un espacio de paz, de justicia y de prosperidad económica, mejor que el que se pudiera alcanzar dentro de las fronteras nacionales.



Y los Estados no podrán dar un paso tan importante sin el apoyo de los ciudadanos y sin la conciencia de que el concepto de supranacionalidad se hace obsoleto al nacer la conciencia y el concepto de nacionalidad/europa, en reemplazo de nacionalismos históricos, chauvinistas o reivindicativos. Lo que no exige la supresión de los signos particulares de identidad de las múltiples lenguas, culturas y tradiciones que co-existen en el vasto territorio europeo. Ni puede ser interpretado como uniformización o aniquilación de la identidad propia de cada uno de los pueblos de Europa, sino como la voluntad mayoritaria de dotarse de un nuevo entramado institucional, correspondiente a la realidad del nuevo espacio económico sin fronteras y a la exigencia de un nuevo modelo relacional Administración-administrado.

Pero sucede que la inercia de los conceptos tradicionales no se supera fácilmente, ni los nacionalismos se aplastan —veáanse los cambios traumáticos en Rusia, Yugoslavia o los Balcanes—, lo que hace extremadamente difícil la eclosión de un nuevo modelo organizativo político, que, aunque no afecta a la idiosincrasia de cada Estado, se interpreta como ruptura larvada de una situación tradicional de organización del poder y de la soberanía en un territorio determinado, sin pensar que lo que hoy es no lo fue siempre, ni tiene que serlo indefinidamente.

Hallstein lo definió admirablemente en el preámbulo de su «Europa Incabada».

... EN PARTE PORQUE ESTAMOS CONSTRUYENDO UNA EUROPA MAL EXPLICADA ...

Es cierto. No sólo en España, sino en todos los países de la Comunidad. Probablemente porque lo que se puede explicar de Europa, hoy, no puede entusiasmar.

En 1950, la creación de la Comunidad era para los «Seis», ante todo, un proyecto político conducido a través de un instrumento económico. La Comunidad era el objetivo, y el Mercado Común su procedimiento. ¿Qué se quería?: asegurar la paz, recuperar a Alemania y favorecer el bienestar de los ciudadanos. La opinión pública entendió este mensaje, a pesar de los temores expresados por las organizaciones agrícolas e industriales. En 1992 los debates en Dinamarca y en Francia, las declaraciones de partidos y asociaciones de ciudadanos en todos los Estados miembros, demuestran la pérdida de la perspectiva política, porque las Administraciones se han empeñado en explicar los tecnopasillos de Bruselas, en lugar de hacer ver a los ciudadanos que gran parte de su bienestar, de su vivir cotidiano, se debe al impulso que la creación de la Comunidad ha dado para la supe-



ración de enfrentamientos tradicionales y a las fronteras que efectivamente se han roto gracias a las normas comunitarias.

En 1978, en España, cuando desde el entonces Ministerio para las relaciones con las Comunidades Europeas dirigido por Leopoldo Calvo-Sotelo se lanzó una enorme campaña popular bajo el lema «**Cómo, cuándo, por qué ... la adhesión de España a la Comunidad**», que hizo que algunas personas, entre las que me encuentro, recorrieran en tres meses 50 provincias españolas, el mensaje, la verbalización popular fueron esencialmente políticos. La participación de España en la construcción de Europa, la adhesión de España a la Comunidad era un proyecto político derivado de la homologación democrática y para la consolidación de las libertades recuperadas.

Quince años después, en España, Europa es una realidad y comodidad en la que nos hemos instalado (facilidad de residencia, transporte, negocio, adquisición de productos, pasaporte europeo, ...), y es, también, un complejo sistema reglamentario, con lenguaje esotérico, accesible a pocos mortales.

Se ha banalizado el mensaje europeo y al desaparecer del mismo el proyecto político, hemos caído en idéntico error al que cometieron los países fundadores: Europa no es —para la opinión pública— más que una limitada realidad económica en la que cada uno defiende a dentelladas sus propios intereses.

No es de extrañar, entonces, el desconcierto de la opinión pública y su demanda creciente de información. Falta un debate serio que permita definir cómo España quiere que Europa se haga, qué Europa desean los ciudadanos españoles y qué precio están dispuestos a pagar. Lo contrario conduce a hacer que el ciudadano se aburra de Europa, «pase» de lo que no entiende y peciba como «normal» las mejoras derivadas de su condición europea.

No se trata de engañar a la opinión pública, sino de decirle que un proyecto político tiene un costo económico pero para convencer hay que mostrar el proyecto político, que no existe, y si existe no se ha explicado.

Mastricht no es un fin en sí, sino un tránsito hacia... y este «hacia ...» no se sabe cuál es, porque los Estados —y entre ellos España— no sólo no lo han definido aún, sino que tienen puntos de vista esencialmente divergentes.

... Y EN PARTE PORQUE FACTORES AJENOS AL PROPIO TRATADO CONVERGEN SOBRE UN DEBATE POPULAR PROVOCADO ESENCIALMENTE POR EL REFERENDUM FRANCÉS.



El NO del Referendum consultivo convocado por el Gobierno danés produjo un choque emocional, sólo compensado por el SI ampliamente mayoritario de Irlanda. Pero el NO danés dejó una primera herencia complicada: ¿cómo hacer que entre en vigor un Tratado no ratificado por todos?

A pesar de la importancia de toda ratificación, ha sido el Referendum francés el que ha generado una mayor expectativa y es el que, en el fondo, ha provocado una enorme inquietud, al comprobar, desde España, cómo los partidos políticos del país vecino se han enfrentado internamente y entre sí y cómo el proyecto de **Unión Europea** sólo ha obtenido un apoyo mayoritario casi marginal. Si Francia, nos decimos los españoles, país fundador de la Comunidad y eje fundamental de su desarrollo, juntamente con Alemania, se ha pronunciado con un SI raquíutico, ¿por qué será?

Es bueno que el Referendum francés haya provocado en España, y en otros Estados, un debate sobre la Europa que queremos construir, porque el riesgo que se corría era el de volver a intentar hacer una Europa de tapadillo, vergonzante en sus compromisos y en sus finalidades.

No es bueno, por el contrario, que el debate en Francia se haya visto oscurecido por razones de política interior. Ni el Presidente Mitterand convocó el Referendum pensando en la necesidad de un amplio debate popular (pensaba más bien en los efectos inducidos de un voto positivo sobre la maltrecha mayoría gubernamental que se enfrenta el año próximo con unas decisivas elecciones legislativas), ni determinados líderes de la oposición optaron por el NO desde convicciones esenciales del futuro europeo, sino que adoptaron tal postura por razones políticas internas específicas, tanto tendentes a evitar que el Presidente de la República capitalizara el SI, como para establecer un puente con partidos más a su derecha, con la mirada puesta en una hipotética nueva co-habitación post-electoral.

Si contemplamos el debate en España, da la impresión de que tampoco los posicionamientos políticos son ajenos a sondeos y perspectivas electorales de 1993. Lo que no es conveniente, porque se podría distorsionar la objetividad de las explicaciones, haciendo de Europa una razón partidista, en lugar de una exigencia de Estado.

Los debates sobre el **Tratado de la Unión Europea** están, por otra parte, coincidiendo (o quizás sean incluso la razón) con un marasmo monetario y con una situación de psicosis generalizada de crisis económica.

Es evidente que la **Unión Monetaria** no es proyecto que agrade a fuerzas financieras especulativas.



También es evidente que la creación de una **moneda única** sólo es posible si se asienta sobre una real convergencia y similitud de las economías nacionales, o sobre la extraordinaria generosidad de los países más ricos, dispuestos a pagar por los más débiles, de la misma manera que los desequilibrios regionales en el seno de un Estado no son obstáculo para que exista una sola moneda nacional en el mismo.

Pero como existe el convencimiento de que no será la generosidad, sino la convergencia real, lo que permitirá crear la moneda única, la incertidumbre que se creó sobre el futuro del **Tratado** hizo que se desatase una enorme especulación sobre aquellas monedas cuya paridad no se correspondía con la entidad económica de esos Estados.

Y el castillo de naipes se derrumbó.

La opinión pública española se ha quedado estupefacta: ¿No era la peseta una de las monedas más fuertes del Sistema Monetario Europeo? ¿Cómo es posible pasar de la fortaleza a la devaluación? ¿Es esta una consecuencia del **Tratado de la Unión Europea**? ¿Está España capacitada para encontrarse entre los «grandes»? Hacer la Unión Europea exige un gran sacrificio económico personal.

Todas estas preguntas, y muchas más, se las formula el «hombre de la calle».

Este **Libro-Guía** pretende contribuir a explicar el proyecto europeo en el que estamos inmersos, e intenta verbalizar conceptos aparentemente complejos y contenidos, a primera vista esotéricos, del **Tratado de la Unión Europea**, también conocido por **Tratado de Maastricht**.

«En el Siglo XX —decía Víctor Hugo— existirá una nación extraordinaria. Será ilustre, rica, potente, pacífica, cordial con el resto de la humanidad. Se llamará Europa, y en los siglos posteriores, más transfigurada aún, se llamará la Humanidad».

Ojalá que el debate presente sirva para dar entidad política y amplio apoyo popular a un proyecto de unificación sin el cual, como afirmaba Konrad Adenauer en sus memorias «... los diferentes pueblos europeos serían los subalterros de las superpotencias».

Madrid, 17 de octubre de 1992

Daniel de Busturia



1. ¿Qué es Maastricht?

Maastricht es una pequeña localidad holandesa, en la provincia de Limburgo, en el sur-este de los Países Bajos. Tiene unos 125.000 habitantes y cuenta con un prestigioso centro de estudios europeos.

En esta ciudad se reunieron en Consejo Europeo, los días 9 y 10 de diciembre de 1991, los máximos responsables políticos de los gobiernos de los Estados miembros de la Comunidad. Forman parte del Consejo Europeo aquellas personas que constitucionalmente ejercen las máximas y directas responsabilidades gubernamentales. En algunos casos, como el francés, participa el Presidente de la República. En otros casos, como España, Italia, Reino Unido, etc., participa el Presidente del Gobierno o el Primer Ministro.

La convocatoria del Consejo Europeo se celebró en Maastricht porque así lo decidió el Gobierno holandés que en aquel segundo semestre de 1991 presidía el Consejo comunitario.

En esta misma ciudad holandesa, los ministros de Asuntos Exteriores de los Doce firmaron, el 7 de febrero de 1992, el **Tratado de la Unión Europea**, también conocido como **Tratado de Maastricht**.

El acto de la firma pudo haber tenido lugar en cualquier otra localidad, pero se decidió que la firma se celebrase en la misma ciudad en la que se alcanzó el acuerdo definitivo entre los Doce.



2.

¿Cómo se elaboraron los textos del Tratado?

El 14 de diciembre de 1990, el Consejo Europeo reunido en Roma decidió convocar dos Conferencias Intergubernamentales destinadas a elaborar sendas propuestas sobre la Unión Económica y Monetaria, una de ellas, y sobre la Unión Política, la otra.

Las Conferencias Intergubernamentales se fueron reuniendo a lo largo de 1991, tanto a nivel ministerial, como en grupos de trabajo.

Cada uno de los Estados miembros estuvo igualmente representado en las Conferencias, debiéndose tomar todas las decisiones por consenso entre las partes, sin que cupiera la posibilidad de imponer a una parte, mediante el recurso al voto por mayoría, un texto que no fuera aceptado por ella.

Esto no quiere decir que el texto final resultante fuera del agrado entusiasta de todos. En muchos casos hubo negociaciones arduas que dieron lugar a soluciones de compromiso, entre posiciones diversas, lo que es normal cuando se trata de construir un nuevo edificio sobre una finca de doce parcelas, con propietarios distintos y con la participación de doce arquitectos diferentes.

En la elaboración de los textos no sólo participaron los representantes de los Estados, sino que también intervinieron la Comisión, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social de la Comunidad, siendo, además, consultadas las organizaciones socio-profesionales de ámbito comunitario.

Otras organizaciones y asociaciones como el Movimiento Europeo, la Asociación para la Unión Monetaria, la sección española de la Asociación de Periodistas Europeos, etc., organizaron actos y emitieron informes destinados a las Instituciones comunitarias, con objeto de hacer valer puntos de vista específicos cerca de los redactores del proyecto de Tratado.

Es, no obstante, cierto que en muchos Estados los gobiernos no implicaron directamente a las fuerzas políticas y socio-económicas en la elaboración de las posiciones nacionales en la perspectiva del Tratado, lo que hace más difícil su explicación *a posteriori*.



La Presidencia holandesa no se limitó a hacer la síntesis de las propuestas, sino que cumplió un papel activo, recorriendo las «capitales», sometiendo documentos de compromiso a los diversos «cónclaves» de Ministros de Asuntos Exteriores que precedieron la celebración del Consejo Europeo.

El último de estos «cónclaves», celebrado los días 2 y 3 de diciembre de 1991, preparó el texto que fue sometido al Consejo Europeo y modificado por él. La comparación del texto final aprobado con el presentado por el cónclave, fruto ya este último de mil compromisos, es el vivo reflejo de la existencia de posturas muy divergentes sobre la Europa que se quiere construir, especialmente en el Reino Unido.

El texto corregido por el Consejo Europeo fue sometido a una «toilette» redaccional, traducido a todos los idiomas y firmado el 7 de febrero de 1992.

3.

¿Qué quiere decir que hay que ratificar el tratado o convocar un referéndum?

No hay que confundir **Ratificación** y **Referéndum**, aunque el referéndum puede ser o bien un acto político consultivo previo —como en el caso de Dinamarca— a la ratificación por el Parlamento, o bien un acto sustitutivo de la decisión del Parlamento —caso de Francia—, siendo llamado directamente el elector a pronunciarse sobre la **ley de ratificación**, que, de ser aprobada, se promulga según los procedimientos usuales de publicación.

El **Tratado de la Unión Europea** tiene carácter de tratado internacional concluido entre 12 Estados soberanos. Para darle vigencia en el ordenamiento jurídico exterior nacional, es preciso que cada una de las partes lo **ratifique**.

La **ratificación** de un tratado internacional es algo previsto en las Constituciones de los Estados. La Constitución española, por ejemplo, trata de la **ratificación** en sus artículos 93 a 96.

La ratificación del **Tratado de la Unión Europea** no exige la celebración de un **Referéndum**. Tres Gobiernos —Dinamarca, Irlanda y Francia— decidieron convocar un **Referéndum**. Los otros, entre ellos el español, optaron por la vía parlamentaria.



La situación actual del **calendario de ratificación** es el siguiente:

	SISTEMA	FECHA	RESULTADO
Dinamarca	Referéndum	02/06/92	NO
Irlanda	Referéndum	18/06/92	SI
Luxemburgo	Parlamento	02/07/92	SI
Grecia	Parlamento	03/07/92	SI
Francia	Referéndum	20/09/92	SI
Bélgica	Parlamento		(El 17/06 el Congreso dijo SI pero falta el voto del Senado)
Alemania	Parlamento	Bundestag 08/10 Bundestag 25/11	SI
Portugal	Parlamento	—	—
Holanda	Parlamento	—	—
España	Cortes Grals.	Parlamento	—
Reino Unido	Parlamento	29-X - Senado	—

4. ¿Es preciso o conveniente convocar un Referéndum en España?

Jurídicamente no es necesario.

Sobre la conveniencia de un **Referéndum**, las opiniones son diversas. Algunas fuerzas políticas reclaman la convocatoria de un **Referéndum**. Ciertas personalidades socioeconómicas españolas también lo piden.

Lo que en el fondo plantean quienes desean un **Referéndum**, con independencia de oportunismos políticos, es la necesidad de una mayor y mejor información sobre el **Tratado de la Unión Europea**, al tiempo que consideren oportuno y positivo que un debate nacional sirva para concienciar a los ciudadanos españoles sobre su condición europea y para elaborar un entender español sobre el devenir europeo.



En la medida en la que los objetivos de información puedan ser alcanzados eficazmente por otras vías sin los riesgos de distorsión de las explicaciones que tiene una consulta popular, y en la medida en la que el Gobierno esté efectivamente dispuesto a promover institucionalmente un debate «doctrinal», la convocatoria de un Referéndum puede no ser la vía más adecuada para alcanzar los logros pretendidos.

5. ¿Qué sucedería si Dinamarca no ratificase el Tratado de Maastricht?

En principio, y a menos que se encuentren soluciones adecuadas, el **Tratado no podría entrar en vigor**, ya que en sus disposiciones finales se dice textualmente que «El presente tratado entrará en vigor el 1 de enero de 1993, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación...»

La Comunidad Europea seguiría subsistiendo tal y como se encuentra actualmente.

El Gobierno danés ha hecho público recientemente un *Libro Blanco* en el que se proponen ocho soluciones distintas:

- 1) La cooperación entre los Doce sigue funcionando de acuerdo con el Tratado de Roma, no entrando en vigor el Tratado de Maastricht. Los objetivos de este Tratado se resolverían por otras vías.
- 2) Dinamarca abandona, en la práctica, la Comunidad Europea y se adhiere al Espacio Económico Europeo.
- 3) Los Estados firmantes deciden modificar el Tratado de Maastricht para facilitar su ratificación por Dinamarca.
- 4) Los Once aplican el Tratado de Maastricht y Dinamarca se limita a aplicar el Tratado de Roma, creándose la Comunidad de dos velocidades.
- 5) Se añaden al Tratado protocolos y enmiendas válidas para todos los países, que establecerían dentro de la Unión la posibilidad de grados diversos de integración.
- 6) Los Once aplican el Tratado y dan tiempo a Dinamarca para negociar un acuerdo especial.
- 7) Se define un estatuto especial para Dinamarca dentro del Tratado de Maastricht.



- 8) Dinamarca se adhiere al Tratado por tiempo limitado, dejando abierta la posibilidad de retirarse si la práctica demuestra que su participación en la Unión Europea es contraria a los intereses nacionales.

El gran problema de cualquier modificación del Tratado de Maastricht reside en la circunstancia de que toda modificación también debe ser ratificada por los países que ya lo han hecho.

Dinamarca tiene la posibilidad de convocar un nuevo Referéndum para decidir si sus electores desean seguir siendo Estado miembro de la Comunidad, lo que supone ratificar el Tratado de Maastricht.

6. **¿Por qué el Reino Unido se muestra tan especialmente reticente con el Tratado de Maastricht?**

La posición del Reino Unido no es nueva, ni es específica del Partido Conservador, hoy en el poder. La «cuestión europea» ha dividido tradicionalmente a los propios partidos, hasta el punto de provocar una escisión en el seno del Partido Laborista.

Desde su adhesión a la Comunidad en 1973, los gobiernos laboristas y conservadores se han encontrado en el origen de crisis internas comunitarias, debido a su especial cuidado en preservar la «identidad británica» y a impedir «excesos de supranacionalidad».

En un reciente artículo publicado por **Margaret Thatcher** en el periódico «The European», en vísperas del Congreso del Partido Conservador, quedan fielmente reflejadas las reticencias de una parte de la opinión pública británica. dice así una parte del artículo (según traducción publicada por *El Mundo* el 09/10/92):

«[...] En los últimos años, ha habido dos visiones de Europa compitiendo entre ellas. En primer lugar, está la visión federalista de una Europa dirigida, cada vez más, desde Bruselas, unida por una ciudadanía común, armonizada por reglas burocráticas, equipada de una política económica, presupuestaria, exterior y de defensa comunes, que se mueve con una sola moneda y que asume todas las banderas, himnos y símbolos de nación: a fin de cuentas, unos Estados Unidos de Europa en embrión. Luego tenemos lo que se podría llamar el concepto de una Europa «confederada» de nacio-



nes Estados, basada en la idea de la cooperación entre países soberanos independientes, con vínculos sueltos en un área de libre cambio, con diferentes sistemas contributivos y de regulación propia, que compiten entre sí y con monedas que flotan libremente. Esta Europa «confederal» se acomodaría a las necesidades de los países del Este y les daría una estabilidad razonable. Mantendría, y no pondría en peligro, nuestra relación con el gran amigo y protector de Europa, EE.UU...»

7. **¿Desaparecería la Comunidad si no entrase en vigor el Tratado de Maastricht?**

NO.

La Comunidad de los Doce seguiría regida por los Tratados fundacionales y por su posterior y más importante modificación que ha sido el ACTA ÚNICA.

Tampoco sería un obstáculo para la realización del **MERCADO ÚNICO EUROPEO**.

Sería, no obstante, un golpe muy duro para la credibilidad interna y externa de la Comunidad y, seguramente, se retrasaría en varias décadas, por no decir definitivamente, el proyecto político comunitario, evolucionando la Comunidad hacia un concepto menos supranacional y más orientado a la cooperación interestatal, con normas comunes reguladoras esencialmente del espacio económico.

A menos que abandonasen la comunidad aquellos países que no comparten el proyecto político de integración y permanezcan en la periferia dentro del Espacio Económico Europeo.

8. **¿La fecha del 1 de enero de 1993 sigue siendo válida?**

La fecha siguen siendo válida, aún cuando determinadas declaraciones hayan dejado entrever que se puede producir un «ligero retraso», debido especialmente al comportamiento de Dinamarca y a la solución que pueda encontrarse a la problemática del resultado negativo de su Referéndum.



El Consejo Europeo celebrado en Birmingham el 16 de octubre de 1992, ha ratificado, en su declaración final, que el objetivo de entrada en vigor inmediata sigue vigente.

El Consejo Europeo ha rechazado posibles renegociaciones y modificaciones del Tratado.



SOBRE EL LUGAR QUE OCUPA EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL PROCESO HISTÓRICO DE INTEGRACIÓN

9. ¿Qué tiene que ver la Unión Europea con el Mercado Común?

El término **MERCADO COMÚN** es preciso y significativo: exige romper las barreras y fronteras entre sus Estados miembros para crear entre varios un espacio, similar, en su libre funcionamiento interno y leyes aplicables, al de un **mercado nacional**.

Cuando se habla de las **Comunidades Europeas**, nos estamos refiriendo a las tres **Comunidades** creadas históricamente en 1951 y 1957, mediante la firma de los **Tratados de París y de Roma**.

Estas tres **Comunidades**, que hoy siguen existiendo, son la CECA, la CEE y el Euratom.

Cada una de estas tres Comunidades se dotó de un idéntico objetivo: La creación de un **Mercado Común** en el ámbito del carbón y del acero (la CECA), de la energía atómica (el Euratom) y de la práctica totalidad de los productos y de los servicios (la CEE).

A partir de un cierto momento, la utilización en plural del término «**Comunidades**» dio paso a la expresión más política de «**Comunidad Europea**», para designar, así, el horizonte perseguido mediante la creación de las tres **Comunidades**.

El **Tratado de Maastricht** da un paso más en la calidad política de la expresión del objetivo comunitario, al consagrar el término de **UNIÓN EUROPEA**.

Puede decirse, en suma, que el **Mercado Común** es a la Comunidad Europea, lo que el gran Mercado Interior o Mercado Único Europeo es a la **UNIÓN EUROPEA**.





10.

¿Cómo puede pasarse del Mercado Común —sistema económico— a la Unión Europea —sistema político—?

Los llamados «padres de Europa» pensaron que como la integración política exige el abandono de competencias soberanas nacionales, era preciso actuar de forma pragmática y progresiva.

Se pensó que la creación de una solidaridad de hecho en el ámbito económico, que el refuerzo de la interdependencia económica, que la aplicación de leyes similares en todos los mercados, generarían la **necesidad** de abandonos de soberanía nacional en otros ámbitos —la moneda, por ejemplo—, lo que facilitaría el paso de la economía a la política o, dicho de otra forma, del **Mercado Común** a la **Unión Europea**.

Existe, así, un proceso concatenado y coherente. Para que las mercancías puedan circular sin problemas de un país a otro de la Comunidad, no basta con suprimir los derechos de aduana, sino que hay que ir mucho más lejos, armonizando legislaciones, suprimiendo las trabas técnicas, facilitando los movimientos de capitales, haciendo posible la libertad de establecimiento y de circulación de empresas y personas, armonizando las disposiciones sociales y fiscales para evitar la competencia desleal y unificando los instrumentos de pago (**la moneda única**), haciendo que los Estados miembros hablen en el mundo con una sola voz (**la política exterior común**), dispongan, para casos de crisis, de instrumentos comunes de seguridad (**política común de defensa**), generando entre sus pueblos el sentir profundo de la entidad europea (**ciudadanía europea**) y dando a los ciudadanos de Europa la capacidad de ejercer su condición transnacional.

Ésta es la lógica que conduce —o debe conducir— de la economía a la política. Pero la coherencia de un escenario intelectual o teórico, puede encontrarse utópico cuando se baja al terreno de las realidades. Este es, quizá, el «drama» de Maastricht: una voluntad de llevar a cabo un planteamiento teóricamente perfecto y un «estado de opinión» que no parece haber asumido, aún, dosis suficientes de «entidad europea» para aceptar nuevos abandonos de parcelas de soberanía nacional, al tiempo que se exigen sacrificios nacionales (planes de ajuste/estabilización/saneamiento) o personales importantes para asegurar la imprescindible convergencia entre situaciones económicas nacionales bastante dispares.



11.

¿Cuáles son los principales hechos y circunstancias europeos que han precedido y conducido a la firma del Tratado de la Unión Europea?

1951. Firma del **Tratado de París**. Creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CECA. Seis Estados deciden poner en común sus producciones de carbón y acero, abrir sus mercados al comercio recíproco, establecer normas de funcionamiento para los precios, los transportes y la competencia... y dotarse de Instituciones comunes para llevar a cabo el proyecto: la Alta Autoridad, un Consejo especial de Ministros, un Parlamento Europeo y un Tribunal de Justicia. La construcción de la «pequeña Europa», la de los «Seis», se pone en marcha. Forman parte de la misma, Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. El Reino Unido es invitado a participar, pero da una respuesta negativa.

1952. Se firma el Tratado que crea la **Comunidad Europea de Defensa**. Entre los «Seis». Es un paso importante en la aproximación política de la integración europea. Después de haberse iniciado con la CECA la reconciliación con Alemania y permitirse el desarrollo de su industria básica bajo control comunitario, la **Comunidad Europea de Defensa** introduce a Alemania en el esquema de defensa y seguridad de Europa. El Tratado no llega a entrar en vigor porque la Asamblea Nacional Francesa no lo ratifica (1954). Empieza la época de las desilusiones europeas.

1955. Conferencia de Messina. Europa recupera su ímpetu creador.

1957. Se firma el **Tratado de Roma** y el 1 de enero de 1958 nace la **Comunidad Económica Europea**, dándose los primeros pasos para la creación del Mercado Común. Este evento es trascendental en todo el proceso, ya que se supera el ámbito sectorial y se pretende organizar a nivel europeo la práctica totalidad de las actividades económicas, comprendida la producción agrícola, los intercambios de todos los productos, la prestación de servicios y los movimientos de personas y de capitales. Se crean Instituciones —Comisión, Consejo, Parlamento, Tribunal de Justicia— que se fusionarán con las creadas por el Tratado CECA.

1960. Los ingleses crean la zona de libre cambio (EFTA o AELE), que pretende ser una alternativa conceptual a la Comunidad. La alternativa británica es una circunstancia que de forma permanente ejercerá su peso en la vida de la Comunidad. No por cuanto la EFTA o AELE fuera una alternativa real capaz de impedir que los «Seis» desistieran del proyecto



«Comunidad», sino porque refleja el sentir del Gobierno británico, que prefiriera tradicionalmente una Europa libre-cambista con grados limitados de integración económica, social y política.

1961. Inglaterra solicita adherirse a la Comunidad. Las negociaciones se abren y fracasan. El General de Gaulle, convencido de que la adhesión del Reino Unido a la Comunidad tenía por único objetivo torpedear el proceso en marcha, formula un veto tajante.

1965. La construcción europea vive momentos de crisis profunda. Francia bloquea las Instituciones al no querer participar en los Consejos de Ministros. Es la etapa llamada de la «política de la silla vacía». En el fondo se plantea una gran cuestión: ¿puede enajenarse la soberanía de un Estado? ¿Puede un voto por mayoría afectar al interés específico de un Estado? ¿Los funcionarios de la Comunidad —Volapück los llama el General de Gaulle— pueden dictar normas que se impongan al Estado por tener rango jurídico superior? La crisis se resuelve en 1966, como siempre, mediante un compromiso. Son los Acuerdos de Luxemburgo: a pesar de lo dispuesto por los Tratados, se concede a los Estados una capacidad de veto cuando estimen que están en juego intereses nacionales vitales.

1968, 1 de julio. Con año y medio de adelanto sobre el calendario previsto se termina el desarme arancelario entre los «Seis» (desaparecen los derechos de aduana) y se crea la **Unión Aduanera**, es decir, un sistema único de normas, derechos y prácticas de importación en la Comunidad para los productos procedentes de los países terceros. Nace, así, la política comercial común. Los Estados pierden una parcela importante de soberanía en sus relaciones comerciales internacionales.

1970. Termina el período transitorio de doce años establecido por el Tratado de Roma y se inician los debates sobre la profundización de las realizaciones comunitarias, para perfeccionar la libertad de circulación de mercancías y asegurar la existencia del Mercado Común. En esta fecha se modifica, asimismo, el sistema de financiación del presupuesto comunitario, pasando a ser éste independiente de las cotizaciones estatales, gracias a mecanismos de recursos propios.

1970. Se vuelven a abrir negociaciones con el Reino Unido, al que se unen Irlanda, Dinamarca y Noruega, para su adhesión a la Comunidad. La apertura de estas negociaciones provoca entusiasmo y temores. El gran debate que se abre es el de **ampliación/profundización** ante el temor de que la adhesión del Reino Unido contribuya a disolver los nexos y voluntades integracionistas.



1972. El Reino Unido, Dinamarca, Irlanda y Noruega firman sus respectivos Tratados de Adhesión a la Comunidad. Noruega convoca un referéndum y, visto su resultado negativo, no ratifica el Tratado de Adhesión. El 1 de enero de 1973 nace la «**Europa de los Nueve**».

El **sobresalto** de Voluntad política que provoca la ampliación de la Comunidad y el debate **ampliación/profundización** hace que, en el período 1971-1975, se tomen una serie de decisiones importantes y, entre ellas:

- El encargo que se hace a Leo Tindemans de redactar un informe sobre la Unión Europea.
- Se pone en marcha la elaboración de un convenio para la elección del Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo.
- Se crean nuevas políticas comunitarias en materia regional (con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER), medio ambiente y protección de los consumidores.
- Se revisa el esquema de relaciones de la Comunidad en la Cuenca Mediterránea, mediante la firma de acuerdos de asociación y de cooperación.

1976. Se firma el Acta para la elección del Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo.

1977. Vuelve a plantearse una nueva ampliación de la Comunidad: España y Portugal llaman a la puerta, en un momento en el que se está negociando con Grecia. La perspectiva de una «Europa a Doce», con el factor añadido de los desequilibrios económicos comparativos de los futuros nuevos miembros, suscita nuevamente el debate «ampliación/profundización», ya no por temor hacia el europeísmo español o portugués, sino por la duda sobre la posibilidad de gerenciar correctamente una Europa de Doce y por la ocasión de la que se sirve al Reino Unido para intentar hacer valer su diferente concepto del proceso de integración.

El debate **ampliación/profundización** que se suscita tendrá, no obstante, efectos positivos a pesar de los momentos de crisis que se viven en la Comunidad los años 1979-1981, el bloqueo presupuestario de 1980 y el nacimiento de la idea de «**EUROPA DE DOS VELOCIDADES**» o «**EUROPA DE GEOMETRÍA VARIABLE**», que no son expresiones, contrariamente a lo que se dice, inventadas recientemente por un ilustre miembro del Gobierno francés, sino que ya las utilizó Raymond Barre, entonces



Primer Ministro del Gobierno francés, en su viaje a España en el otoño de 1980. Estos efectos positivos consisten en:

- Se crea la conciencia de la responsabilidad política que tiene la Comunidad en la consolidación de nuevas democracias.
- Parece necesario modificar el funcionamiento de las Instituciones, la financiación de la Comunidad y la cuantía de los recursos de su presupuesto.
- Se comprueba que el **Mercado Común** no ha alcanzado su plenitud formal y que siguen subsistiendo numerosas e importantes barreras y fronteras entre los Estados miembros.

1983-1985. Surge con fuerza la idea de superar las barreras que subsisten para crear un gran mercado interior. Así nace el *Libro Blanco* y el proyecto **MERCADO ÚNICO EUROPEO** que el Consejo Europeo de Venecia (junio de 1985) aprueba y sanciona.

Para hacer posible la creación del **MERCADO ÚNICO EUROPEO**, cuyo horizonte temporal se establece en el 1 de enero de 1993, era preciso una cierta reforma institucional y de los Tratados fundacionales: así nace y se firma el **ACTA ÚNICA EUROPEA**, que entra en vigor el 1 de julio de 1987.

En paralelo con la adopción de las medidas técnicas tendientes a crear el **Mercado Único** se plantea:

- La necesidad de resolver el **déficit democrático** existente en el funcionamiento institucional y legislativo de la Comunidad.
- La exigencia de perfeccionar el **Sistema Monetario Europeo** y el proceso de integración económica, mediante la creación de una **moneda única**.
- La necesidad de una mayor implicación del ciudadano para generar el sentimiento de **ciudadanía europea**.
- El imperativo de una **presencia internacional coordinada** y de una convergencia en los planteamientos nacionales de paz y de seguridad, máxime ante la caída del muro de Berlín, la disolución de la Unión Soviética, el conflicto Mundo-Irak y los cambios en el Este.

La **lógica** imparable, al menos teórica, del proceso 1950-1990 aquí contemplado conducía, casi inexorablemente, a la convocatoria de las dos citadas **Conferencias Intergubernamentales**, y a la firma del **Tratado de la Unión Europea**.



12. ¿El Tratado de Maastricht y el Acta Única son una misma cosa?

NO.

La coincidencia de fechas entre la entrada en vigor previsible del **Tratado de Maastricht** (01/01/93) y la fecha-objetivo del **Mercado Único Europeo** (01/01/93), puede prestar a confusión sobre dos textos distintos.

Algunas expresiones públicas diciendo «cuando el primero de enero de 1993 entre en vigor el Acta Única...», también inducen a confusión y son, en sí mismo, erróneas: el Acta Única ya está en vigor desde el 01/07/1987.

La diferencia entre ambos textos estriba en que:

- El **Acta Única** ha sido un texto que ya ha reformado el Tratado de Roma para hacer posible el Mercado Único Europeo.
- El **Tratado de la Unión Europea**, cuando entre en vigor, introducirá reformas complementarias en el Tratado de Roma, al tiempo que se fija unos objetivos y dota de nuevos poderes a las Instituciones, precisamente para que nuevas disposiciones políticas, institucionales y económicas sirvan de escenario más adecuado para la nueva dimensión del mercado europeo.

13. ¿Qué diferencias o similitudes existen entre el Mercado Único Europeo y el Tratado de Unión Europea?

El **Mercado Único Europeo** no es un Tratado, sino un objetivo de ruptura de las fronteras físicas y técnicas y de superación de los obstáculos fiscales que subsistían en 1985 entre los Estados miembros y que hacía parcialmente inoperante la libertad de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales instaurada por los Tratados de París y de Roma.

Desde la conciencia de que tales obstáculos subsistían, los Estados miembros decidieron, en 1985, aprobar los objetivos definidos en un «*Libro Blanco* sobre el Mercado Interior» e impulsar la aprobación de unas 300 medidas enunciadas en tal documento, presentadas como susceptibles

de romper las citadas fronteras y de crear, gracias a su aprobación, un **Mercado Único Europeo**.

La conveniencia y el interés económico de crear el **Mercado Único Europeo** fueron confirmadas a través de un importante estudio realizado bajo la dirección de Paolo Cechini titulado «**El coste de la No-Europa**». En dicho estudio se analizaba el coste económico de la subsistencia de barreras, las ineficiencias empresariales y las ventajas socioeconómicas que se derivarían de la creación del **Mercado Único**.

De acuerdo con el *Libro Blanco* citado y con las medidas (Reglamentos, Directivas, etc.) en él propuestas, durante el período 1985-1992 se han venido aprobando textos diversos, algunos de los cuales ya han entrado en vigor. La suma de estas disposiciones, que deberían estar todas ellas aprobadas antes del 01/01/1993, lo que no quiere decir que entren todas en vigor en dicha fecha se crea el **Mercado Único Europeo**.

El **Tratado de la Unión Europea** es, por el contrario, un acuerdo internacional básico, que crea nuevos derechos y obligaciones y los introduce en el Tratado de Roma, modificándolo. En virtud de dicho Tratado habrá que dictar nuevas disposiciones comunitarias y nacionales para cumplir los objetivos definidos en él.

Puede decirse que el **Tratado de Unión Europea** es el necesario complemento monetario, político e institucional del **Mercado Único**.

14. ¿Qué ventajas concretas tiene la creación del Mercado Único?

En el *Libro Blanco* y en el estudio sobre **El coste de la No-Europa** se ponían de manifiesto los obstáculos y barreras que subsistían entre los Estados miembros de la Comunidad, agrupándolos en tres capítulos:

- **Las fronteras físicas**, es decir, las formalidades aduaneras y procedimientos de control existentes para mercancías y ciudadanos en el tránsito de un Estado a otro.
- **Las barreras técnicas**, es decir, los obstáculos técnicos que encuentran los ciudadanos, las mercancías y las empresas y que dificultan la libre circulación entre Estados. Por ejemplo: la existencia de normas nacionales distintas sobre la composición o la seguridad de productos industriales, que limitan su libre comercio entre Estados; la ausencia de reconocimiento de las titulaciones que impedía el libre ejercicio

de las profesiones liberales en todos los Estados; la ausencia de una libertad de movimientos de capitales, similar a la que existe entre las provincias y regiones de un Estado, etc.

- **Las fronteras fiscales**. Los problemas que existen en el comercio recíproco y para la compra por un particular o por una empresa, residente en un Estado, de bienes en otro Estado son, a menudo, de carácter fiscal, por los ajustes a realizar en frontera.

Las medidas que propuso el *Libro Blanco* fueron agrupadas en estas tres categorías. En los últimos siete años se han ido adoptando muchas de ellas, que han cambiado progresivamente la realidad interna de la Comunidad. Hoy, y más aún el 01/01/1993, las facilidades de circulación de bienes, capitales y personas entre los Estados miembros de la Comunidad serán muy distintas a como lo eran en 1985.

Desde una perspectiva global, la creación del **Mercado Único**, según los estudios de la Comisión Europea, ofrecía especialmente las siguientes ventajas:

- Una nueva dimensión de mercado, ofreciendo realmente a las empresas la potencialidad de 350 millones de consumidores.
- Una mejora para la competitividad internacional de las empresas, gracias a una reducción de los costes.
- La creación de un espacio tecnológico y científico que favoreciese la innovación.
- La reducción de precios al consumo de productos financieros, seguros y servicios públicos.
- Un mayor crecimiento de las economías y la mejora del bienestar cifrado en unos 250.000 millones de ecus.
- Un nuevo marco jurídico y de cooperación para las medianas y pequeñas empresas.
- Mayores facilidades para el ejercicio de las profesiones liberales en otros Estados, para la movilidad de la mano de obra e implantación de empresas.

15. ¿Y cuáles son sus inconvenientes?

La creación del **Mercado Único** no ha suscitado grandes temores, quizá porque se planteó en un momento de crecimiento o, quizá, porque su



anuncio sirvió para importantes decisiones empresariales que han contribuido al crecimiento económico del período 1985-1989.

Su inconveniente mayor reside, posiblemente, en la libertad de mercados que plantea y que afecta a las empresas menos competitivas y que seguirán viviendo al amparo de obsoletas protecciones nacionales.

16. ¿Si el Mercado Único Europeo introduciría todas esas mejoras, para que se necesitaba el Tratado de Maastricht?

Como se ha explicado anteriormente, la **construcción europea** es un proceso evolutivo y progresivo. La creación del Mercado Único es un paso que subsana deficiencias anteriores y mejora el escenario europeo en el que se mueven los hombres y las empresas. El **Tratado de la Unión Europea, da un paso más allá del Mercado Único** y lo complementa esencialmente en los aspectos monetarios.

La necesidad de pasos complementarios a los específicos del Mercado Único ya se encontraba en el espíritu de la Comisión Europea y de los Gobiernos de los Estados miembros, que hicieron declaraciones públicas de intenciones sobre las llamadas políticas de acompañamiento, consistentes en:

- Reforzar el Sistema Monetario Europeo.
- Acrecentar y mejorar los fondos estructurales.
- Habilitar nuevos recursos presupuestarios.
- Acrecentar la cooperación tecnológica.
- Evitar la creación de oligopolios.
- Implicar directamente al ciudadano en el proceso de integración, haciendo que dejase de ser un sujeto pasivo del beneficio de las medidas de ruptura de las fronteras, para convertirse en sujeto activo de la ciudadanía y entidad europeas.

Porque el Mercado Único requeriría un acompañamiento monetario, social, institucional y político... se concibió y firmó el Tratado de la Unión Europea.



17. ¿En qué medida los acontecimientos políticos europeos —cambios en la Unión Soviética y en los Países del Este— son freno o motor del Tratado de la Unión Europea?

La integración europea tiene su propia lógica política y económica que es, incluso, anterior a la existencia de la Unión Soviética, de la división Este-Oeste o de la construcción del muro de Berlín.

La **Europa de los Seis**, embrión de la actual **Europa de los Doce**, comenzó su andadura en plena posguerra y después de tres conflictos bélicos (las guerras de 1870, 1914 y 1939) que habían sembrado muerte y odio entre países europeos. Esta Europa de los Seis pretendió, desde su comienzo, ser un instrumento de reconciliación con Alemania y anclaje de Alemania en el bloque del Oeste, al tiempo que los aliados controlaban su desarrollo. Aunque la Europa de los Seis se desarrolló durante la «guerra fría», su intencionalidad no fue nunca de bloque contra el Este, sino que, desde su creación, los Preámbulos de los Tratados de París y de Roma hicieron un llamamiento a los otros pueblos de Europa que compartiesen sus objetivos, a sumarse su proyecto.

Los acontecimientos en Rusia, la caída del muro de Berlín, la reunificación de Alemania y los cambios en los países del Este son, no obstante, datos esenciales en el escenario europeo y mundial que justifican, aún más, la **necesidad europea**. La Europa de los Doce debe, en efecto, jugar un papel esencial en la reordenación en paz y en desarrollo del nuevo espacio europeo. Y este papel sólo lo podrá desempeñar desde una posición de entidad fuerte, que hable con una sola voz y que tenga en marcha un proyecto al que se podrán sumar en el futuro otros países.

La evolución democrática en el Este europeo y lo que suceda en la ex Unión Soviética son datos importantes que conducirán a definir cómo, en qué etapas y a través de qué instrumentos la Europa de los Doce puede implicar a estos nuevos países en un proyecto genuinamente europeo.

18. ¿Si el proyecto europeo es tan importante, por qué países como Austria, Suiza, Noruega y Finlandia no forman parte de la Comunidad?

Estos países optaron, en su momento, por crear la Asociación Europea de Libre Cambio (EFTA-AELE) condicionados, en algunos casos, por posicionamientos u obligaciones de neutralidad.



En 1973, al adherirse a la Comunidad el Reino Unido, estos países concluyeron con la Comunidad Europea acuerdos específicos de libre comercio.

Sus relaciones con la Comunidad Europea han evolucionado notablemente y, en 1992, se han firmado acuerdos, que deberán entrar en vigor el 1 de enero de 1993, por los que se crea el **Espacio Económico Europeo**, es decir una zona en la que serán aplicables —mediante acuerdos bilaterales— gran parte de las normas por las que se rige la propia Comunidad. El **Espacio Económico Europeo** estará compuesto, por una parte, por la propia Comunidad y, por otra parte, por los países de la EFTA que no se han adherido a la Comunidad. Este Espacio creará un conjunto de más de 350 millones de ciudadanos.

De todas formas, algunos de estos países (Austria, Finlandia y Suecia) ya han solicitado su adhesión a la Comunidad y otros lo harán, verosíblemente en un futuro próximo (Suiza). Es previsible que en un horizonte no muy lejano la **Comunidad de los Doce** se convierta en la **Comunidad de los Dieciocho**.

19. ¿Es previsible que los Países del Este formen parte de la Unión Europea?

Se trata de una cuestión difícilmente previsible hoy. Hungría, Polonia y Checoslovaquia ya han hecho declaraciones al respecto, expresando su voluntad política de integración en la Comunidad.

Nada impide, en principio, que la **Unión Europea** esté compuesta por todos aquellos países europeos que lo deseen, que los miembros actuales decidan admitir por unanimidad y que estén dispuestos a asumir las normas por las que se rige la **Unión**.

Ahora bien, la diferencia de las situaciones económicas, tanto en sus aspectos jurídicos como de nivel de desarrollo, hacen hoy inviable que los países del Este pudieran formar parte de la **Unión** como miembros de pleno derecho.

Entre tanto, los países del Este europeo están concluyendo acuerdos con la Comunidad, creándose un conjunto de «Asociaciones» que podrían, incluso, ir más lejos si progresara la idea enunciada por el Presidente de la República Francesa en el sentido de reforzar los nexos políticos con estos países mediante una especie de Confederación Comunidad-Este.



SOBRE LA ESTRUCTURA DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

20. ¿Cómo se estructura el Tratado de Maastricht?

Es un texto relativamente complejo que consta de 112 páginas y que ha sido publicado por el **Diario Oficial de las Comunidades Europeas** en el número C 191 del 29 de julio de 1992.

La complejidad del texto deriva del hecho de que nos encontramos ante un Tratado que se superpone y complementa los ya existentes de París y de Roma y que, por consiguiente, la numeración de sus artículos se presenta bajo una forma relativamente extraña: después de un preámbulo aparecen siete apartados llamados Títulos y que están numerados del I al VIII:

- El **Título I** contiene las «Disposiciones Comunes», numeradas del artículo A al artículo F.
- El **Título II** contiene, en su artículo G, las modificaciones que se introducen en el Tratado Constitutivo de la CEE (Comunidad Económica Europea).
- El **Título III**, en su artículo H, modifica el Tratado de París, creador de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero).
- El **Título IV**, con su único artículo I, hace lo mismo con respecto al Tratado creador del Euratom (Comunidad Europea de la Energía Atómica).
- El **Título V**, en sus artículos I, 1.1., 1.2., 1.3., 1.4., 1.5., 1.6., 1.7., 1.8., 1.9., 1.10. y 1.11. contiene las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común.
- El **Título VI** (artículos K, K.1., K.2., K.3., K.4., K.5., K.6., K.7., K.8. y K.9.) contiene las disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.



- El **Título VIII**, que se denomina «Disposiciones Finales», contiene los artículos L, M, N, O, P, Q, R y S, que abordan cuestiones diversas tales como el ámbito de competencia del Tribunal de Justicia con respecto del Tratado de Maastricht, el periodo de tiempo ilimitado por el que se concluye o las disposiciones relativas a su entrada en vigor.

Estos siete **Títulos**, juntamente con su **Preámbulo**, es lo que constituye el **Tratado de la Unión Europea**, firmado por los doce ministros de Asuntos Exteriores y los doce ministros de Finanzas de los Estados miembros, en nombre de sus respectivos Jefes de Estado.

18 Protocolos, un Acta Final y 34 Declaraciones completan el texto conocido como **Tratado de Maastricht**. Estos documentos —Protocolos, Acta Final y Declaraciones— fueron igualmente firmados por los 24 ministros de Asuntos Exteriores y de Finanzas.

Para simplificar la lectura de este Tratado, el Diario Oficial de las Comunidades Europeas número C 224, del 31 de agosto de 1992, ha publicado el texto completo del Tratado de la Unión Europea, al que se han añadido los artículos que permanecen vigentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (CEE).

21.

¿Cómo enlaza jurídicamente el tratado de la unión con los preexistentes de París y de Roma?

De forma muy sencilla: los firmantes crean entre sí una «Unión Europea». Esta Unión tiene su fundamento en las **Comunidades Europeas**, que se completan con las políticas y formas de cooperación que establece el **Tratado de Maastricht**.

Los Títulos II, III y IV modifican los Tratados anteriores e introducen disposiciones complementarias en sus ámbitos respectivos de competencia.

Los Títulos V y VI, por el contrario, son originales y específicos de la «Unión»:

- **Título V:** Se establece una política exterior y de seguridad común que se regirá por las disposiciones siguientes (arts. J.1. a J.11.).
- **Título VI:** La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior se regirá por las siguientes disposiciones (arts. K.1. a K.9.).



En adelante, los textos básicos por los que se regirá la Comunidad son:

- El Tratado de la Unión Europea.
- El Tratado de París (CECA), modificado por el Tratado de la Unión Europea.
- El Tratado de Roma (CEE), modificado por el Tratado de la Unión Europea.
- El Tratado de Roma (Euratom), modificado por el Tratado de la Unión Europea.
- El Acta Única Europea.
- El Convenio para la elección del Parlamento Europeo mediante sufragio universal directo.

22.

¿Qué añade al Tratado CEE el Tratado de la Unión Europea?

El nombre: ya no se llamará «Comunidad Económica Europea», sino **Comunidad Europea**.

Se amplían los principios: añadiéndose que la creación de una **unión económica y monetaria** es también un instrumento para lograr un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas.

Se añaden nuevas misiones al **Tratado CEE**:

- Mercado interior.
- Fortalecimiento de la cohesión económica y social.
- Política del medio ambiente.
- Fortalecimiento de la competitividad de la industria en la Comunidad.
- Fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico.
- Fomento de la creación y del desarrollo de redes transeuropeas.
- Protección de la salud.
- Contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros.
- Refuerzo de la protección de los consumidores.



- Medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo.

Se definen nuevas acciones, para el cumplimiento de los nuevos objetivos o misiones, y entre ellas:

- La adopción de una política económica.
- La fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el ECU.

Se completa el entramado institucional, mediante un Tribunal de Cuentas, un Comité de Regiones, un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo.

Se crea la Ciudadanía de la Unión, concepto íntegramente nuevo con respecto a los Tratados anteriores.

Movimientos de capitales: se prohíben todas las restricciones entre Estados miembros y Estados miembros y países terceros, a partir del 1 de enero de 1994. En esta fecha, los artículos 67 a 73 del Tratado CEE serán reemplazados por los nuevos artículos 73 B a 73 G.

Transportes: se añade la obligación de adoptar medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes.

Aproximación de las legislaciones: se establece una política común en materia de visados para ciudadanos de los países terceros que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros.

Política económica y monetaria: se añade un nuevo Título al Tratado CEE, compuesto por los artículos 102 A a 109 M. En ellos se dice, esencialmente que:

- Las políticas económicas son una cuestión de interés común.
- Deberán coordinarse en el seno del Consejo.
- Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.
- El 1 de enero de 1994 se iniciará la segunda fase de realización de la Unión Económica y Monetaria.
- La tercera fase de la Unión Económica y Monetaria comenzará, a más tardar, el 1 de enero de 1999.

[...] y se definen las normas aplicables para el logro de estos fines.

Educación, formación profesional y juventud: se añade un nuevo capítulo al Tratado CEE, mediante una nueva redacción de sus artículos 126 y 127.



Cultura: nuevo Título en el Tratado CEE, al que se consagra el artículo 128, de nueva redacción.

Salud pública: se trata, igualmente, de un nuevo Título del Tratado CEE, cuyo contenido se explicita en el nuevo artículo 129.

Protección de los consumidores: se convierte, asimismo, en objeto de un nuevo Título y artículo 129 A.

Redes transeuropeas: es un nuevo objetivo y acción comunitarios relativo a las infraestructuras del transporte, de las telecomunicaciones y de la energía. A ellos se refieren los artículos 129 B, C y D.

Industria: se introduce el objetivo de asegurar la competitividad de la industria comunitaria (art. 130).

Cohesión económica y social: el hecho más significativo en esta materia es la creación, antes del 31/12/1993, de un Fondo de Cohesión, destinado a financiar proyectos en los sectores del medio ambiente y de los transportes, accesible a los países cuyo nivel de renta no alcance el 90 por 100 de la media comunitaria.

Investigación y desarrollo tecnológico: las antiguas disposiciones del Tratado CEE son modificadas y se establece la obligación de un Programa Marco Plurianual.

Medio ambiente: se amplía sensiblemente la misión de la Comunidad en esta materia. Artículos 130 R, 130 S y 130 T.

Cooperación al desarrollo: nos encontramos aquí con un nuevo Título y Artículos (130 U, V, W, X e Y) que definen cuál será la política de la Comunidad en esta materia.

Instituciones: se introducen modificaciones importantes con respecto al Parlamento Europeo (arts. 138 A, B, C, D, E y 144), del Consejo (arts. 146 y 151), de la Comisión (arts. 158, 159 y 161) y del Tribunal de Justicia (arts. 165, 168 A, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 180 y 184). Se crea una nueva Institución: el **Tribunal de Cuentas**.

Comité de las Regiones: se crea este Comité que tendrá carácter consultivo cerca del Consejo y de la Comisión. Su actividad está regulada por los nuevos arts. 188 A, B y C.

Banco Europeo de Inversiones: sus funciones y misiones son objeto de una nueva definición (arts. 198 D y E).

Acuerdos con países terceros: el artículo 228 del Tratado CEE es objeto de una importante y nueva redacción, para tener en cuenta las nue-



vas misiones de la Comunidad, incluida la política exterior y de seguridad común (art. 228 A).

Política exterior y de seguridad/cooperación en el ámbito de la justicia y asuntos de interior: se añaden, asimismo, al Tratado los Títulos V y VI relativos a la política exterior y de seguridad y a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, que anteriormente no se incluían dentro de las competencias y misiones de la Comunidad y que, a partir de ahora, serán tareas de la **UNIÓN EUROPEA**.

23. ¿Qué añade el Tratado de la Unión Europea a los Tratados CECA y EURATOM?

Muy poca cosa.

Se limita a añadir las nuevas disposiciones de carácter institucional y a incluir los poderes y funcionamiento del **Tribunal de Cuentas** que será, en adelante, también, una Institución del Euratom y de la CECA.



APROXIMACIÓN TEMÁTICA AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

24. ¿Cómo define el Tratado de Maastricht la Unión Europea?

El Tratado de Maastricht no da una definición específica de la Unión Europea.

La lectura de su **Preámbulo** y de las **Disposiciones comunes** permiten, no obstante, saber lo que se pretende.

La **Unión Europea** la crean las partes firmantes porque:

- Quieren salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea.
- Es necesario sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa.
- Se desea acrecentar la solidaridad entre sus pueblos, dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones.
- Se quiere fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las Instituciones.
- Se pretende lograr el refuerzo la convergencia de sus economías y crear una **Unión Económica y Monetaria**, con una moneda estable y única.
- Se está decidido a promover el progreso económico y social de sus pueblos, a crear una **ciudadanía común** y a desarrollar una **Política Exterior y de Seguridad Común** que podría conducir, en su momento, a una **defensa común**, con el consiguiente refuerzo de la identidad e independencia europeas.
- Se desea que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.





- La Unión Europea es, por consiguiente, la resultante de un libre pacto entre las partes que, encontrando su fundamento en las Comunidades Europeas existentes, las completan con otras políticas y formas de cooperación.
- La misión de la Unión Europea consistirá en «organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos».

25. ¿Suplanta la Unión Europea a los Estados?

NO.

El artículo 2 de las «Disposiciones Comunes» dice claramente que «*la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de Gobierno se basarán en los principios democráticos*».

Es patente que nos seguimos encontrando dentro de un sistema de cooperación y relaciones entre Estados que han puesto en común determinadas políticas y creado ciertas Instituciones comunes para garantizar la cooperación instaurada.

Novedad: la exigencia de sistemas de Gobierno basadas en principios democráticos, que no se encontraban en los Tratados de París y de Roma.

Otra novedad: se dice que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, con lo cual se ha establecido el principio de que un Estado no democrático no podría formar parte de la Unión Europea, y que la interpretación de esta noción de democracia debe ser conforme con el citado Convenio Europeo firmado en Roma el 04/11/1950.

26. ¿Diseña el Tratado un modelo de integración política o esboza el modelo de una Constitución Europea?

NO.

La penúltima versión del proyecto de Tratado contenía una ligerísima alusión política diciendo que «*el presente Tratado marca una nueva etapa en el proceso gradual conducente a una Unión con vocación federal*». Esta alusión fue suprimida.



Es cierto, no obstante, que el **Tratado de Maastricht** es un nuevo jalón en el proceso de creación de una Europa política, por los nuevos temas que aborda (Moneda Única, Política Exterior, Ciudadanía Europea, Defensa) que son tangentes con manifestaciones tradicionales de soberanía nacional o que son interpretados como de «dominio reservado» de las competencias nacionales.

27. ¿Por qué, entonces, tantos temores de pérdida de identidad nacional que aparecen en los debates?

Estos temores son totalmente infundados si nos atenemos a los textos.

Son, no obstante, menos infundados si se tiene en cuenta la dinámica que engendran determinadas políticas nuevas y, entre ellas, especialmente, la creación de una moneda única y las estrictas obligaciones de coordinación de las políticas económicas.

Para el europeísta convencido se da un paso tímido, pero importante.

Para el nacionalista intransigente se da un paso exagerado que prelude otros abandonos de soberanía.

28. ¿Cómo hay que entender la subsidiariedad que se evoca en respuesta a la creación de un poder central europeo?

El principio de subsidiariedad se encuentra en diversas partes del Tratado. Se alude a él en el Preámbulo, en el artículo B de las Disposiciones Comunes y, especialmente, en el artículo 3 B de la nueva redacción del Tratado (de Roma) constitutivo de la Comunidad Europea.

Este principio quiere decir que la Comunidad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva sólo interviendrá:

- En la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.
- Para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

Allí donde existan competencias no exclusivas de la Comunidad, los Estados serán responsables de que se alcancen los objetivos definidos y la Comunidad sólo interviendrá de forma subsidiaria y complementaria, o por que se considere que una acción de la Comunidad puede permitir que se alcancen mejor los objetivos.



El Reino Unido ha pretendido, en el Consejo Europeo de Birmingham (16/X/92) hacer una declaración interpretativa de este concepto. Su intento no ha prosperado. El Gobierno español, juntamente con el de Francia y Alemania se han opuesto con firmeza.

29. ¿Crea el Tratado nuevas Instituciones, se dan mayores poderes a las existentes y se refuerza la Burocracia?

La única nueva Institución que se crea es el **Tribunal de Cuentas**, que ya existía, pero sin rango de Institución.

También se crea un **Comité de Regiones**, pero que no tiene rango de Institución, siendo similar en su concepto jurídico, al Comité Económico y Social.

El Tratado no da poderes esencialmente distintos a las Instituciones existentes, aunque modifica algunos puntos importantes relativos a su composición y a los procedimientos de adopción de normas, democratizándoles en un grado superior.

No existe razón alguna para afirmar que se refuerza la burocracia «bruselense». El número de funcionarios de la Comunidad es infinitamente inferior a la mayor parte de los Departamentos ministeriales de un Estado miembro. Por otra parte, la contratación de nuevos funcionarios dependería de que el presupuesto lo permitiese, y no lo permite, porque no puede existir déficit presupuestario y que los recursos propios que alimentan el presupuesto de la Comunidad tienen un alcance limitado.

El presupuesto de la Comunidad no llega a representar el 5 por 100 de la suma de todos los presupuestos nacionales.

El término de «burócratas de Bruselas» ha surgido, más bien, para:

- Criticar una Europa mal explicada.
- Hacer ver que se está encerrado en una construcción excesivamente mercantil.
- Criticar la lejanía Administración-administrado, propia de una superestructura prácticamente interestatal.

Conviene recordar que, en la mayor parte de los casos, los poderes de decisión los tiene el Consejo de Ministros, que es un estricto foro de representación de los Estados y que, salvo allí donde la Comisión tiene poderes delegados, ésta limita su actuar a proponer al Consejo que se adopte tal o



cual medida, en el interés de la construcción europea y en los campos previstos por el Tratado.

También conviene recordar que los poderes del Parlamento Europeo adolecen de algo esencial que caracteriza a todo el Parlamento nacional: el poder de legislar.

30. ¿Qué cambios reales se han introducido en los poderes y en la composición de las Instituciones

Las Instituciones siguen siendo las mismas —Parlamento Europeo, Comisión, Consejo y Tribunal de Justicia, a las que se añade, ahora, la figura del Tribunal de Cuentas.

Las modificaciones institucionales han seguido dos criterios básicos:

- Solventar parcialmente las críticas (y la realidad) del **déficit demográfico** en la adopción de normas comunitarias.
- No dar a las Instituciones nuevos y reales poderes supranacionales por estimar los Estados que la construcción europea no debe sobrepasar el ámbito de la cooperación interestatal.

Por ello el **Tratado de Maastricht** ha sido escasamente generoso con el poder de las Instituciones, manteniendo el Consejo el ejercicio del poder real.

PARLAMENTO EUROPEO

- La obligación genérica, que ya existía, de establecer un procedimiento uniforme —ley electoral— en todos los Estados miembros para la **elección del Parlamento** mediante sufragio universal directo, se ve completada por un artículo según el cual el Consejo, por unanimidad, y previo dictamen conforme del Parlamento, establecerá las disposiciones pertinentes y recomendará su adopción a los Estados (art. 138).

Se habla de la importancia que tienen los **partidos políticos** para el futuro de la Unión, para la formación de la conciencia europea y para expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión (art. 138 A). Esta referencia a los partidos es una auténtica novedad, pero de trascendencia limitada.

- Se refuerza algo el papel del Parlamento para emitir dictámenes conformes o disidentes consultivos. **Novedad:** Por mayoría de los miembros el Parlamento puede pedir a la Comisión que presente propuestas... limita-



das a la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del Tratado (art. 138 B).

- Tiene un **poder de investigación** restringido a alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho comunitario (art. 138 C).
- Se otorgan al Parlamento Europeo algunos **nuevos poderes** que ejerce conjuntamente con el Consejo. Por ejemplo: en el nombramiento del Presidente de la Comisión Europea.
- Todo ciudadano de la Unión, o residente en la misma, podrá presentar una **petición** sobre un asunto que le afecte directamente o que esté dentro del ámbito de actuación de la Comunidad (art. 138 D).
- **Defensor del Pueblo:** nombrado por el Parlamento tendrá por misión recibir las reclamaciones de los ciudadanos sobre casos de mala administración en la acción de las Instituciones o de los órganos comunitarios.
- El Parlamento asume un poder de co-decisión en determinadas materias con el Consejo. Es un progreso notable con respecto del poder de decidir «en cooperación» con el Consejo.

En suma: Salvo la instauración de la figura del Defensor del Pueblo y la introducción de la co-decisión, el Tratado no ha hecho más que dar forma jurídica a los «poderes» que el Parlamento europeo ya se había otorgado en la práctica, gracias a la actuación de los Grupos políticos. Por el camino se han quedado muchas ideas y propuestas formuladas por el propio Parlamento, por el que fuera «Grupo del Cocodrilo» animado por Spinelli y por quienes pretendían dar al Parlamento Europeo, aunque tímidamente, un poder legislativo auténtico.

EL CONSEJO

Se consagra la existencia del COREPER (Comité de Representantes Permanentes) y de una Secretaría General, que ya funcionaba.

Única novedad: cada representante de un Estado en el Consejo, que debe tener rango ministerial, deberá estar facultado para comprometer a su Gobierno (art. 146).

LA COMISIÓN

El Parlamento Europeo intervendrá en la designación del presidente de la Comisión, ya que ésta se hará de común acuerdo entre el Parlamento y los Gobiernos de los Estados miembros.



Los restantes miembros de la Comisión serán designados por los gobiernos en consulta con el Presidente designado.

El presidente y los comisarios así designados comparecerán colegiadamente ante el Parlamento. Obtenida esta aprobación serán nombrados, de común acuerdo, por los Gobiernos.

Este sistema empezará funcionar el 7 de enero de 1995 y, hasta entonces, funcionará como ahora.

En suma: Se han abandonado interesantes propuestas de reducción del número de comisarios, de transformación progresiva de la Comisión en un verdadero Gobierno, haciendo del Consejo un Senado de Estados.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Se trata de **pequeñas adaptaciones**, con algunas novedades.

Un Estado miembro o una Institución de la Comunidad podrá pedir que el Tribunal se reúna en sesión plenaria. La práctica consiste en reuniones en salas compuestas por tres o cinco jueces.

Se incorpora al Tratado un **Tribunal de Primera Instancia**, que ya estaba en funcionamiento, con objeto de agilizar los trabajos del Tribunal de Justicia.

Se facilitan al Tribunal (y a la Comisión) nuevas «armas» para obligar a un Estado a ejecutar una sentencia del Tribunal de Justicia contra aquél. Podrá, así, el Tribunal, imponer multas.

EL TRIBUNAL DE CUENTAS

Es una nueva Institución de la Comunidad, que ya funcionaba sin dicho rango.

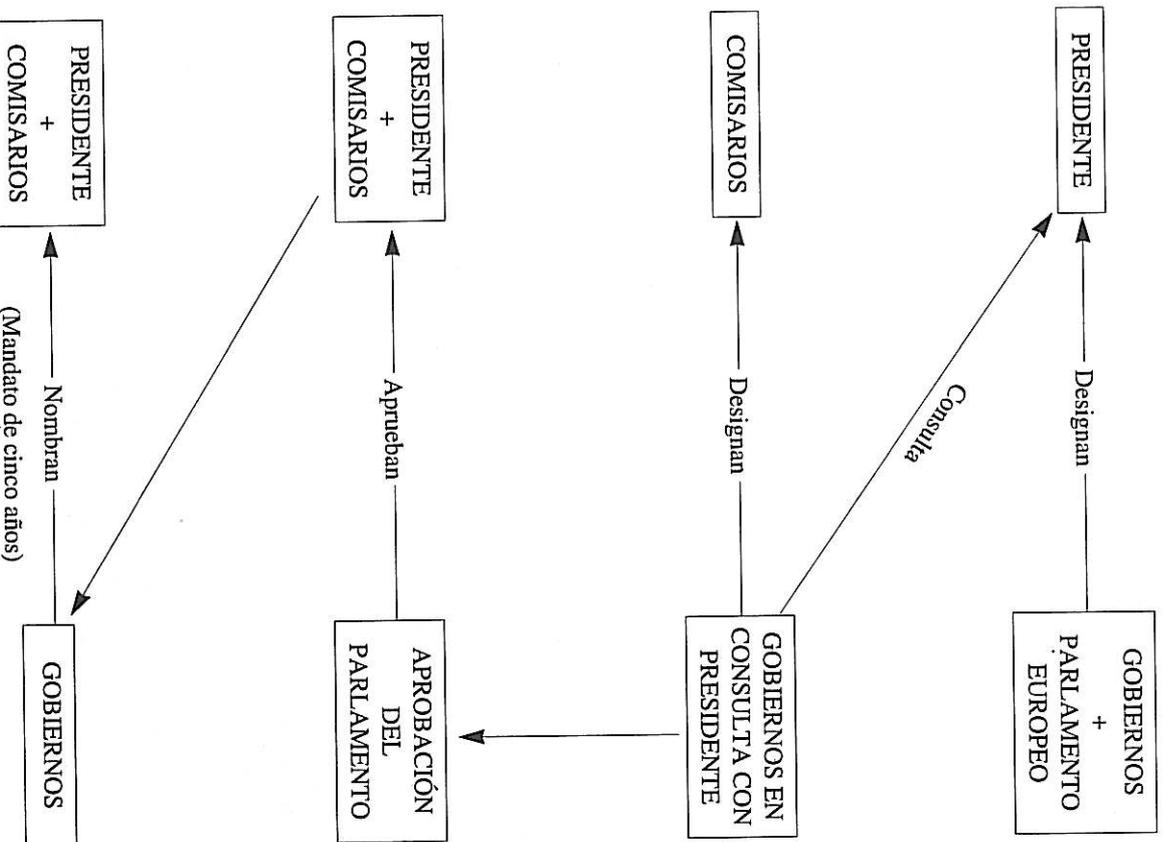
Su misión: fiscalizar y controlar las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Comunidad y de cualquier organismo creado por ella.

31. Con independencia de los poderes ¿se ha mejorado y democratizado el funcionamiento y los procedimientos de adopción de decisiones?

Sí, formalmente. De manera escasa en el fondo.



ESQUEMA DE NOMBRAMIENTO DE LA COMISIÓN QUE ENTRARÁ EN FUNCIONES EL 07/01/1995.



En algunos casos se ha hecho que el **Parlamento Europeo** adopte **juntamente con el Consejo** reglamentos y directivas.

Los artículos 189 A, B y C, 190 y 191, también han mejorado los procedimientos de adopción de algunas decisiones, dando una mayor implicación al Parlamento Europeo.

Estas **modificaciones** son esencialmente las siguientes:

- Para que el **Consejo** modifique una propuesta de la Comisión, se requerirá unanimidad.
- La **Comisión** puede modificar su propuesta mientras el Consejo no se haya pronunciado sobre ello.
- El **Parlamento Europeo** goza del poder de **codecisión legislativa**, pudiendo rechazar por mayoría absoluta la posición común adoptada por el Consejo y poner fin al procedimiento.
- El dictamen conforme previo del **Parlamento Europeo** se amplía a cuestiones tales como la ciudadanía europea.
- El **Parlamento Europeo** tiene un derecho de iniciativa limitada, pudiendo solicitar a la Comisión que presente propuestas en determinados ámbitos.

El poder de propuesta de la Comisión, que sólo es exclusivo en el marco del **Tratado** y cuando así lo hubiera previsto, es una de las razones de crítica de quienes desean recortar los poderes de la Comisión. En realidad tal poder se limita a la capacidad de iniciativa, porque el poder de decisión sigue en manos del Consejo. Los más reticentes en esta materia consideran que, al emanar la propuesta de la Comisión:

- Se limita, por principio, el poder soberano de los Estados.
- La propuesta tendrá un grado de europeísmo/supranacionalidad superior normalmente a una propuesta que fuera presentada por el Gobierno de un Estado miembro.

La adopción de un acto comunitaria, sin entrar en los detalles de procedimiento que figuran en los artículos 189 B y 189 C del nuevo texto del Tratado de la Comunidad Europea, sigue los pasos siguientes:

- La **Comisión** prepara una **propuesta** que es sometida al Consejo y al Parlamento.
- El **Parlamento** emite un **dictamen**.
- El Consejo, recibido el dictamen del Parlamento, elabora una **Posición Común**.
- La **Posición Común** es enviada al **Parlamento Europeo**, momento a partir del cual se abre un plazo de tres meses en el curso del que:



- 1) El **Parlamento** aprueba la **Posición Común** y el Consejo adopta definitivamente el **acto comunitario**.
- 2) El **Parlamento** no dice nada y el **Consejo** adopta el acto con arreglo a su posición común.
- 3) El **Parlamento**, por mayoría absoluta de sus miembros, rechaza la **Posición Común**.
- 4) El **Parlamento**, por mayoría absoluta de sus miembros, propone **enmiendas**.

El Tratado contempla, a partir de dos procedimientos genéricos, el de codecisión y el de cooperación, los mecanismos de conciliación entre el Consejo y el Parlamento, ya sea en caso de rechazo de una posición común, ya sea cuando se presentan enmiendas. El Parlamento no goza de iniciativa legislativa absoluta, pero sí de un poder de codecisión que, en caso de divergencias con el Consejo, le confiere prácticamente el derecho de veto.

En suma: El Tratado no agilita los procedimientos, pero los democratiza, por la implicación nueva que tiene el Parlamento Europeo y que no tenía anteriormente.

32. ¿La creación de un Comité de Regiones prefigura un modelo organizativo regional futuro de la unión?

NO.

Se ha creado este **Comité de Regiones**, cuyas funciones y misiones describen los artículos 198 A, B y C del nuevo texto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, para completar el esquema de sensibilidades que la Comisión debe tener en cuenta en la elaboración de sus propuestas, en la realización de sus estudios y en la adopción de determinados actos que le incumben.

Desde su origen, la Comunidad adoptaba sus decisiones mediante un **sistema relacional** jurídicamente definido entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento, sistema que, aunque reformado, sigue subsistiendo.

También desde su origen, los Tratados crearon un **Comité Económico y Social** para que representantes de los empresarios, de los trabajadores, agricultores, transportistas, comerciantes, artesanos y profesionales liberales tuvieran un cauce institucionalizado de consulta en el actuar comunitario.

La importancia del papel que tiene la Comisión, desde siempre, en la elaboración de estudios y propuestas ha hecho que, en paralelo con la existencia del **Comité Económico y Social**, los «poderes fácticos» europeos se organizaran de forma transaccional, lo que ha sucedido a nivel sindical (Confederación Europea de Sindicatos), empresarial (UNICE-Unión de



Industrias de la Comunidad Europea), profesional y sectorial, mediante el nacimiento de numerosas asociaciones de intereses específicos, muchas de las cuales tienen sede permanentemente en Bruselas.

En los últimos diez años, numerosas **regiones europeas** han sentido también la necesidad de una mayor implicación en el proceso de construcción europea y de intervención directa ante las Instituciones para cuestiones relativas a los programas regionales, a la utilización de los recursos del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), a la problemática de regiones fronterizas y para participar, incluso, en la reflexión global del modelo político de organización de la Unión. Algunas Cámaras de Comercio regionales marcan las primeras pautas a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, apareciendo a mediados de los años ochenta, en Bruselas, representaciones directas de las regiones bajo coberturas jurídicas diversas.

El **Comité de Regiones** intenta satisfacer la demanda existente de implicación regional en la *res comunitaria*, lo que no quiere decir que se haya optado por la creación de la llamada **Europa de los Pueblos**, en contraposición con la **Europa de las Naciones**.

El **Comité de Regiones:**

- Tiene carácter consultivo.
- Estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales.
- Constará de 189 miembros (España tendrá 21).
- Los nombra el Consejo por unanimidad a propuesta de los Estados.
- Su mandato tendrá cuatro años.
- Será consultado por la Comisión y/o por el Consejo en los casos previstos por el Tratado o en cualquier otro que estas Instituciones estimen oportuno.
- Cuando el Comité Económico y Social sea consultado se informará al Comité de Regiones por si considera oportuno emitir un dictamen por estimar que hay intereses regionales en juego.
- También podrá el Comité de Regiones emitir dictámenes por iniciativa propia.

33. Política Exterior Común: ¿Quiere decir que desaparecen los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados?

NO.

La Unión se ha fijado por objetivos, entre otros, «*afirmar su identidad en el ámbito internacional...*» (Título I, art. B) y para ello se propone reali-



zar una Política Exterior y de Seguridad Común. Este asunto se aborda con mayor detalle en la parte del Tratado (Título V) consagrada a la Política Exterior y de Seguridad Común que se crea (arts. J. 1.1., J.2., J.3., J.4., J.5., J.6., J.7., J.8., J.9., J.10. y J. 11).

Lo que el Tratado establece, en realidad, en esta materia es la obligación de definir y de realizar una **Política Exterior y de Seguridad Común**, por parte de la **Unión** y de sus **Estados**, para evitar situaciones divergentes, tales como las observadas en el comportamiento de los Estados con respecto a Yugoslavia.

Con este fin, el Tratado define unos objetivos y establece unos procedimientos.

- **Los objetivos:** son amplios y genéricos, tales como la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados; el mantenimiento de la paz; el fomento de la cooperación internacional y el desarrollo y la consolidación de la democracia.

- **Los procedimientos:**

- * La cooperación sistemática.
- * El desarrollo gradual de acciones comunes.

La cooperación en materia de política exterior ya existía desde la creación en 1970 del «Comité Davignon» que reunía a los Directores Generales de Política Exterior de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Doce. El Tratado va más lejos:

- Crea una Política Exterior y de Seguridad Común.
- **Obliga** a los Estados a apoyar «*activamente y sin reservas*» la política exterior y de seguridad de la Unión y a abstenerse «de toda acción contraria a los intereses de la Unión.
- **Establece** y regula los principios de información mutua y de coordinación de la acción de los Estados en las organizaciones internacionales. Todo ello se orienta al establecimiento de posiciones comunes y a hacer que las políticas nacionales sean conformes con las mismas.

La **Política Exterior y de Seguridad Común** puede, así, definirse sustancialmente como la suma de procedimientos de información y de consulta que permita establecer posiciones comunes que, a su vez, sirvan de orientación para el comportamiento internacional de los Estados miembros. Éstos no han perdido su capacidad de soberanía, pero se concretan en las grandes cuestiones, elaboran una **posición común**, la aplican en sus rela-



ciones exteriores y la defienden en su participación en organizaciones y conferencias internacionales.

Los principios y las orientaciones generales de la **Política Exterior y de Seguridad Común** serán definidos por el **Consejo Europeo**. El Consejo (de Ministros), por su parte, adoptará, decidiendo por unanimidad, las medidas necesarias para definir y ejecutar la política exterior. El Parlamento Europeo será debidamente informado sobre esta materia. Pero los Estados conservan un derecho de veto real, al deberse tomar las decisiones por unanimidad.

34.

¿Establece el Tratado un nuevo sistema de Defensa Europea?

El Tratado no va tan lejos. Se limita a decir que la Política Exterior y de Seguridad Común incluirá, «*en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común*».

La **defensa común** no es, por consiguiente, un objetivo obligatorio, sino una situación a la que se podría llegar después de que, en un futuro sin fecha concreta, se llegara a definir una **política de defensa común**.

De ahí que el Tratado distinga entre **Política Exterior y de Seguridad**, que sólo tiene connotaciones de comportamiento internacional, **Política de Defensa** que se refiere más bien a una filosofía y a un posicionamiento político defensivo y **Defensa Europea** que supone una organización común al servicio de una política definida.

Determinados países (España, Francia, Alemania) hubieran deseado ir más lejos en los planteamientos del Tratado relativos a la defensa común, mientras que otros países temían alejarse de los conceptos básicos de la OTAN sin dar excesiva autonomía a una defensa europea específica.

Por ellos el Tratado es un cúmulo de compromisos entre ambas posturas:

- Se abre la puerta a acciones de defensa a través de la UEO.
- Pero se afirma que la política de la Unión respetará los compromisos con la **OTAN** y tendrá una política compatible con la de este organismo.
- Al tiempo que se permite el desarrollo de esta cooperación entre dos o más Estados miembros.

**35. ¿Habrá un servicio militar y un Ejército europeo?**

NO.

A través de la UEO se podrán conducir determinadas acciones militares/defensivas de carácter común de la misma forma que también se participará en acciones de pacificación a través de los «casos azules» de la ONU.

Con independencia de acciones bilaterales específicas (p. ej., brigada conjunta franco-alemana) no es previsible que en un futuro próximo, se asista al nacimiento de un ejército europeo, ni a un servicio militar de carácter transnacional regido por normas supranacionales.

36. ¿Tienen los ciudadanos una mayor implicación en la construcción europea?

Sí. Gracias al Tratado de Maastricht.

La Comunidad, desde su nacimiento, decía Jean Monnet, tenía al ciudadano como eje esencial. Es histórica su declaración diciendo: «*No coaligamos Estados, unimos a hombres.*»

Es cierto, no obstante, que se ha producido una cierta lejanía entre el ciudadano y las Instituciones comunitarias, por el carácter necesariamente mercantil de las decisiones que se adoptan, por la ausencia de poder legislativo real del Parlamento Europeo y por la falta de objetivos políticos claramente explicados y ampliamente compartidos.

Esto no ha impedido que la Comunidad fuera adoptando medidas de especial interés para los ciudadanos, tales como las normas de protección de los consumidores, de salvaguardia del medio ambiente, de libertad de circulación, establecimiento y reconocimiento mutuo de diplomas o ejercicio de las profesiones en todos los Estados miembros.

Pero todas estas medidas, extraordinariamente útiles y que han servido para romper numerosas barreras entre los pueblos de Europa, para superar viejos antagonismos y crear la conciencia progresiva de pertenecer a un conjunto de Estados de la Comunidad, no han estado enmarcadas en un **CONCEPTO DE CIUDADANÍA.**

El Tratado de Maastricht hace frente a esta situación y se crea la «CIUDADANÍA DE LA UNIÓN». Según el artículo 8 del nuevo texto del



Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: «*Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro.*»

37. ¿Qué supone ser ciudadano de la Unión?

Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el Tratado, no sólo de Maastricht, sino en el nuevo texto del Tratado constitutivo de la Comunidad.

En virtud de este principio esencial el ciudadano europeo no sólo podrá, **sino que tendrá derecho**, a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (art. 8 A).

Se consagra un principio de carácter más amplio al de «*no discriminación en razón de la nacionalidad*» que ya figuraba en los Tratados de París y de Roma.

Entre los nuevos derechos es preciso señalar los siguientes:

1. Derecho a elegir y ser elegido:

En elecciones municipales: Todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro que no sea el de su nacionalidad podrá votar y ser elegido en las **elecciones municipales** del Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

En elecciones para el Parlamento Europeo: Igualmente, por ejemplo, un alemán, un francés... residente en España, o un español residente en Bélgica, Holanda, Inglaterra... podrá votar en las elecciones para el Parlamento Europeo en el país en el que reside y podrá, asimismo, presentarse a las elecciones y ser elegido en el país de residencia sin deber tener la nacionalidad del mismo.

2. Protección diplomática:

Supóngase el caso de que España no tuviera representación diplomática en un país determinado: todo ciudadano español tendrá derecho a la protección de las Autoridades diplomáticas y consulares de cualquier otro Estado miembro.

3. Derecho de petición ante el Parlamento Europeo:

Todo ciudadano de la Unión tiene el derecho a presentar al Parlamento Europeo una petición sobre un asunto que le afecte directamente y que sea propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad.



4. Acceso al Defensor del Pueblo Europeo:

Todo ciudadano de la Unión podrá también dirigirse al Defensor del Pueblo (europeo) que ha creado el **Tratado de Maastricht**.

Quizá, pueda decirse que todos estos derechos son muy simbólicos, desde la perspectiva de quienes estamos ya muy instalados en la realidad europea del presente, pero suponen un salto cualitativo enorme si se tiene en cuenta que se trata de una importante «intromisión» en un ámbito tan reservado de los Estados como lo era la reserva absoluta de la res-pública para sus nacionales, llegándose, incluso, a situaciones en las que un nacional no residente no podía votar ni siquiera por correspondencia o a través de la Embajada.

38. ¿Se ocupa el Tratado de otros asuntos de interés para el ciudadano, tales como la educación, la cultura, la juventud o la salud?

Sí, lo que constituye una importante innovación.

La nueva redacción del artículo 3 del texto modificado (por el Acta Única y por el Tratado de Maastricht) del Tratado constitutivo de la Comunidad introduce objetivos que no figuraban en los textos originarios. Entre ellos cabe señalar:

- La contribución al logro de un alto nivel de **protección de la salud**.
- La contribución a una **enseñanza** y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las **culturas** de los Estados miembros.
- Una política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo.
- El fortalecimiento de la **cohesión económica y social**.

También para esto debe servir la **Unión Europea**. Más aún, jurídicamente se plantea la necesidad de acciones comunitarias en estos ámbitos como instrumentos para alcanzar los fines y la misión que el propio Tratado confiere a la Comunidad Europea.

Educación, Formación Profesional y Juventud:

- El antiguo Título III del Tratado de Roma (CE), que ahora se conviene en Título VIII, se titulaba «La Política Social», mientras que ahora se titula «Política Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud».
- El capítulo II de este Título, que habla del Fondo Social Europeo, añade a las misiones tradicionales de este fondo la de facilitar la



adaptación de los trabajadores a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales.

- Se añade un nuevo capítulo 3 (arts. 126 y 127) en el que se estipula que la Comunidad «*contribuirá al desarrollo de una educación de calidad, fomentando la cooperación entre los Estados y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística*».

• Se prevén acciones de la Comunidad para:

- * Desarrollar la dimensión europea de la enseñanza.
- * Facilitar el aprendizaje y difusión de las lenguas de los Estados miembros.
- * Favorecer la movilidad de estudiantes y profesores.
- * Fomentar el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudio.
- * Promover la cooperación entre centros docentes.
- * Incrementar el intercambio de información y de experiencias.
- * Favorecer el incremento de intercambios de jóvenes y de animadores socio-educativos.
- * Fomentar el desarrollo de la educación a distancia.
- También desarrollará la Comunidad una política de formación profesional que complete y refuerce la acción de los Estados miembros y, con este fin la Comunidad:
 - * Facilitará la adaptación a las transformaciones industriales mediante la formación y la reconversión profesionales.
 - * Mejorará la formación profesional inicial y permanente.
 - * Favorecerá la movilidad de los educadores y de los jóvenes.
 - * Estimulará la cooperación entre centros de enseñanza y empresas.

Éstos son los objetivos y las grandes líneas previstas de actuación. Será necesario, ahora, que las Instituciones comunitarias competentes transformen los desiderata en acciones concretas.

Cultura:

- El Tratado incluye un nuevo Título IX, denominado Cultura y que consta de un sólo Artículo: el 128, que reemplaza al anterior artículo 128 que trataba del Banco Europeo de Inversiones, asunto del que ahora se ocupa el artículo 198 D y E.

- Se fija a la Comunidad una **nueva misión**, anteriormente inexistente y que consiste en contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, poniendo al mismo tiempo de relieve el **patrimonio cultural común**. Ésta es una misión importante de la Comunidad si se quiere crear una entidad europea y generalizar el sentimiento de pertenencia a la misma. **Jean Monnet**, poco antes de su muerte, decía en sus Memorias que si fuera necesario rehacer la metodología de integración europea, que él había definido a través de la economía, insistiría más particularmente sobre la cultura, como factor generador del sentimiento de pertenencia a una **patría común**: Europa.
- Entre las acciones que la Comunidad favorecerá y que, prioritariamente se orientan hacia la cooperación entre Estados miembros, figuran:
 - * La mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y de la historia de los pueblos europeos.
 - * La protección del patrimonio cultural de importancia europea.
 - * Los intercambios culturales no comerciales.
 - * La creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual.

Salud Pública:

- Un nuevo Título, el X, aborda esta cuestión. Consta de un sólo Artículo: el 129.
- Dice que la Comunidad contribuirá a la consecución de un alto nivel de la protección de la salud humana.
- La acción de la Comunidad en esta materia se orientará a:
 - * Prevenir enfermedades.
 - * Prevenir la toxicomanía.
 - * Apoyar la investigación sobre el origen y transmisión de estas enfermedades.
 - * Fomentar la información y la educación sanitarias.

39. También se habla de que el Tratado de Maastricht instaura una cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de interior: ¿Quiere esto decir que se crea una Policía Europea o que tendremos todos los ciudadanos de la Unión idénticos códigos de Derecho Civil o Penal?

Es cierto que el Tratado de Maastricht introduce en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea un nuevo Título VI denominado «Dispo-

siones relativas a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior».

La razón por la que se incluye este Título VI es sencilla: el *Libro Blanco* sobre el **Mercado Único Europeo** había puesto de manifiesto que muchos de los obstáculos para la libre circulación de personas dentro de la Comunidad y para suprimir las fronteras interiores de la Comunidad, se derivaban de problemas concretos inherentes a políticas nacionales distintas sobre el derecho de asilo, el uso, tenencia y comercio de drogas, las políticas nacionales de inmigración, etc. Si se querían suprimir verdaderamente las fronteras interiores de la Comunidad y crear una frontera común exterior, era preciso progresar igualmente en estas materias.

Los artículos K a K 9, de este Título, abordan estas cuestiones considerando de **interés común** ámbitos tales como:

- La política de asilo.
- Las normas de acceso de personas por las fronteras exteriores (las no intra-comunitarias) de los Estados miembros.
- La política de inmigración de nacionales de terceros países.
- La lucha contra la toxicomanía.
- La lucha contra la defraudación a escala internacional.
- La cooperación judicial en materia civil.
- La cooperación judicial en materia penal.
- La cooperación aduanera.
- La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, la delincuencia y el tráfico ilícito de drogas, entre otros asuntos.

El **Tratado de Maastricht** consagra estos principios de cooperación que, en muchos casos, ya han sido regulados por Directivas adoptadas en el marco de las disposiciones tendentes a la creación del «**Mercado Único Europeo**». Como, por ejemplo, la política de visados, o la creación de EUROPOL (Oficina Europea de Policía).

No es, por todo ello, correcto decir que los ciudadanos de la Unión serán regidos por códigos civiles o penales idénticos, pero existirá una cooperación más acentuada entre las Administraciones nacionales de justicia y entre los Ministerios de Interior de los Estados miembros al tiempo que los intercambios de información en el seno de EUROPOL permitirá una eficacia mayor en la lucha contra la delincuencia y que los Estados miembros adoptarán políticas nacionales similares sobre las materias de interés común definidas.



40. ¿Cuáles son los principales avances del Tratado de Maastricht en materia económica?

De acuerdo con la metodología de integración europea a través de «*solidaridad de hecho*» de carácter económico, es lógico que muchos de los contenidos esenciales del **Tratado de Maastricht** se refieran a completar el escenario de las libertades de circulación de personas, servicios y capitales entre los Estados miembros, a colmar las carencias existentes en materia de competitividad industrial, política social, investigación, infraestructuras y medio ambiente, al mismo tiempo que sobre este nuevo escenario económico, y para completarlo, nace la **Unión Económica y Monetaria**.

Todo el entramado de modificaciones que el **Tratado de Maastricht** introducen el texto del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea tiene, precisamente, por finalidad completar lo realizado desde 1952 (CECA) y 1958 (CE y Euratom) y dar un salto cualitativo desde el establecimiento de un **Mercado Común**, a la realización de una **Unión Económica y Monetaria**.

Tanto la realización de un **Mercado Común** como de la **Unión Económica y Monetaria** son consideradas por el Tratado como instrumentos para lograr un «*desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad*» y, además:

- Un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente.
- Un alto grado de convergencia de los resultados económicos.
- Un alto nivel de empleo y de protección social.
- La elevación del nivel y de la calidad de vida.
- La cohesión económica y social.
- Y la solidaridad entre los Estados miembros.

Los contenidos y avances en materia económica, en este contexto, del **Tratado de Maastricht** se refieren a:

- Perfeccionar el Mercado Único Europeo.
- Proteger el Medio Ambiente.
- Crear redes transeuropeas de comunicación.
- Reformar la Política Social.
- La mejora de la competitividad de la industria europea y el fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico.
- La adopción de una política económica basada en la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros.



- La fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una **moneda única**, el ECU.
- La creación de los instrumentos y organismos adecuados para ello, tales como un Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Instituto Monetario Europeo y un Banco Central Europeo.

En algunas de estas cuestiones (medio ambiente, redes transeuropeas de comunicación, mejora de la competitividad de la industria europea, fomento de la investigación y del desarrollo tecnológico) el **Tratado de Maastricht** se limita a confiar a la Comunidad Europea nuevas misiones y a definir los grandes objetivos, creando así un marco jurídico adecuado para que la Comisión, en virtud del poder de propuesta que tiene, presente al Consejo proyectos de medidas que permitan cumplir aquellas misiones que los Estados han decidido confiar a la Comunidad.

Las innovaciones más consistentes del **Tratado de Maastricht** en materia económica, además de las citadas nuevas misiones confiadas a la Comunidad son, sin lugar a dudas, las relativas a la **Política social**, la **Política Económica** y la **Unión Monetaria**, requiriendo todo ello medidas nacionales de convergencia económica y ayudas comunitarias para favorecer la indispensable cohesión económica y social de los Estados miembros de la Unión.

El **Tratado de Maastricht** consagra el principio de la **cohesión económica y social** que se explicita en el Protocolo anexo, cuestión arduamente defendida por el gobierno español. Según este Protocolo, se crea un Fondo de cohesión que deberá facilitar la convergencia hacia las medias económicas comunitarias de aquellos países que no alcanzan el 90 por 100 de la renta media de la CE.

El Fondo de Cohesión y su cuantía, es un tema no aún resuelto, que encuentra reticencias por parte de los países que más deberán contribuir a alimentarlo.

41. ¿Modifica profundamente el Tratado de Maastricht la Política Social de la Comunidad?

El **Tratado de Maastricht** no ha modificado los artículos relativos a la Política Social del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que ya habían sido algo ampliados por el Acta Única al introducirse los nuevos artículos 118 A y 118 B que tratan de la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores y del desarrollo del diálogo entre las partes sociales a nivel europeo.



La **Política Social** comunitaria ha sido tradicionalmente una política de acompañamiento a la libre circulación de trabajadores. Con ocasión de las **Conferencias Gubernamentales** para la redacción del **Tratado de Maastricht**, algunos Estados, y la Comisión, propusieron ir más lejos con objeto de **extender el ámbito de actuación de la Comunidad en materia social**.

Este propósito no ha podido alcanzarse plenamente al **oponerse el Reino Unido** a incluir otros aspectos de la Política Social dentro del marco de las competencias y de la actividad de la Comunidad. Ante la negativa del Reino Unido, que impedía una nueva redacción eventual del capítulo del Tratado relativo a la Política Social, los restantes Estados miembros optaron por concluir un ACUERDO solamente firmado por los «*Once*», sin el Reino Unido, que ha sido incluido como Anejo de uno de los Protocolos del Tratado de Maastricht. Se ha resuelto, así, el problema que planteaba el Reino Unido y entre los Estados miembros restantes se podrá ir más allá del Tratado en materia social.

El **Protocolo** en cuestión se limita a decir que:

- El **Acuerdo** sobre la Política social es un anexo del Protocolo que es, a su vez, anexo del Tratado.
- Los «*Once*» están autorizados a recurrir a las Instituciones, procedimientos y mecanismos del Tratado para adoptar y aplicar entre ellos los actos y decisiones que estimen necesarios para la aplicación del **Acuerdo**.
- El Reino Unido no participará en las deliberaciones y en la adopción por el Consejo de las propuestas de la Comisión en esta materia.

El ACUERDO entre los Once tiene, por el contrario, un contenido más sustancial y permitirá verosimilmente el desarrollo de una legislación «*supranacional*» en ámbitos no cubiertos, hasta el momento, por la normativa comunitaria.

El ACUERDO consta de siete artículos y dos declaraciones. De todo ello conviene destacar lo siguiente:

- **Redefinición de los objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros:** fomento del empleo, mejora de las condiciones de vida y de trabajo, protección social adecuada, diálogo social, desarrollo de los recursos humanos, nivel de empleo elevado, lucha contra las exclusiones.
- **Medios:** apoyar y completar la acción de los Estados miembros, mediante la adopción de Directivas por el Consejo.
- **Ámbitos para la adopción de medidas:**

* Protección de la salud y seguridad de los trabajadores.

* Información y consulta a los trabajadores.



- * Igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres.
- * Integración de las personas excluidas.
- * Seguridad social y protección social de los trabajadores.
- * Protección del trabajador en caso de rescisión del contrato laboral.
- * Representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión.
- * Condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en la Comunidad.
- * Contribuciones financieras para el fomento y la creación de empleo.
- **Diálogo social:** será un cometido de la Comisión el fomentarlo y este diálogo podrá conducir, si los interlocutores lo desean, a la conclusión de acuerdos y convenios que, a petición de las partes y a propuesta de la Comisión, podrán ser sancionados por el Consejo.
- **Remuneración:** cada Estado garantizará la aplicación del principio de igualdad de remuneración hombres/mujeres para un mismo trabajo.
- **Informes:** la Comisión elaborará un informe anual sobre la evolución del cumplimiento de los objetivos del Acuerdo.

42. ¿Desaparecerán las políticas económicas nacionales para ser reemplazadas por una política comunitaria?

Es mucho decir y el **Tratado de Maastricht**, en todo caso, se limita a obligar a los Estados a conducir políticas económicas que **contribuyan a la realización de los objetivos de la Comunidad**.

Es cierto, no obstante, que los Estados pierden parte del poder absoluto que tienen en esta materia, aunque dicho poder absoluto es más teórico que real, debido a las profundas interacciones que existen entre toda política económica nacional y su entorno comunitario e internacional. Ningún Estado puede pretender en la actualidad, a menos de vivir cerrado y en autarquía, concebir una política económica ajena a las realidades exteriores. ¿Puede el Ministerio de Economía y Hacienda de España, de Francia o de Bélgica actuar sin tener en cuenta la política económica de Alemania o de los EE.UU., o la política monetaria del Banco Central alemán? Evidentemente que no.

Con independencia de estas imitaciones de soberanía *de facto*, el Tratado introduce algunas obligaciones y sanciones de política económica que contribuyen a una imitación *de jure* en la actuación de los Estados.



43.

¿Qué obligaciones concretas asume el Estado español en materia de Política Económica en virtud del Tratado de Maastricht?

Las obligaciones del Estado español son las mismas que las de los otros Estados miembros. Es, por consiguiente, erróneo afirmar que el Gobierno español, movido por un deseo europeísta, está dispuesto a asumir más obligaciones que cualquier otro. Otra cosa distinta es que el Gobierno español desee estar en el **pelotón de cabeza** de los países que pudieran constituir la **Unión Monetaria** en el plazo previsto, para lo cual será preciso conducir un **plan de convergencia** más severo que el de otros países que se encuentran en mejor situación económica general.

Estas obligaciones —iguales para todos— son de varios tipos:

— **Orientación Comunitaria:**

- Las políticas económicas de los Estados miembros serán llevadas de forma tal que contribuyan a la realización de los objetivos de la Comunidad y serán conducidas en el marco de las orientaciones generales que la Comunidad adopte.
- Las políticas económicas nacionales se coordinarán en el seno del Consejo.
- El Consejo, por mayoría cualificada —los Estados no tienen así derecho de veto— elaborará un proyecto de orientación general para las políticas económicas de los Estados miembros y lo presentará al Consejo Europeo. Las conclusiones del debate en el Consejo Europeo permitirán al Consejo (de Ministros) la adopción de una Recomendación.

— **Control Comunitario:**

- El Consejo supervisará la evolución económica de cada Estado miembro.
- El Consejo vigilará la coherencia de las políticas nacionales con las orientaciones generales, para garantizar una convergencia sostenida de los resultados económicos de los Estados miembros.

— **Reprimenda:**

- El Consejo podrá emitir una recomendación a un Estado miembro si comprueba que su política económica contradice las orientaciones generales o supone un riesgo para el correcto funcionamiento de la **Unión Económica y Monetaria**.
- El Consejo puede decidir hacer pública tal recomendación y el presidente del Consejo podrá ser invitado a comparecer ante el Parlamento Europeo para explicarla.



— **Ayudas:**

- El Consejo podrá decidir por unanimidad conceder ayudas financieras comunitarias en favor de un Estado para hacer frente a dificultades graves ocasionadas por acontecimientos excepcionales.

— **Prohibiciones:**

- Se prohíbe la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los Bancos Centrales de los Estados miembros en favor, entre otros, de Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales, organismo de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, salvo en lo que se refiere a las entidades de créditos privadas.
- Se prohíbe el acceso privilegiado a las entidades financieras para las instituciones u organismos de la Comunidad, gobiernos, autoridades regionales y locales o empresas públicas. Esta prohibición deberá quedar articulada antes del 01/01/1994.

— **Control del déficit público:**

- Los Estados se obligan a evitar déficits públicos excesivos (art. 104 C).
 - Un Protocolo anexo al Tratado define el valor de referencia normal como:
 - * 3 por 100 en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado.
 - * 60 por 100 en lo referente a la proporción entre deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado.
- Si un Estado no cumple los requisitos de uno de estos dos criterios se pone en marcha un procedimiento que conducirá al Consejo a decidir si existe **déficit público excesivo**.

Si así lo comprobara, el Consejo emitirá una **Recomendación** al Estado miembro en cuestión y fijará un plazo para corregir la situación.

Si el Estado no sigue las recomendaciones, el Consejo podrá hacer pública su **Recomendación**.

Si el Estado persiste en no aplicar las Recomendaciones, el Consejo podrá formular una **advertencia** a dicho Estado miembro para que adopte las medidas que el Consejo considere necesarias.

El Consejo podrá incluso decidir, si un Estado miembro incumple esta advertencia y medidas, la adopción de **sanciones** que pueden ir desde exigir que el Estado miembro publique una información adicional antes de emitir obligaciones y valores, hasta la imposición de una multa, pasando por otras medidas tales como recomendar al BEI que reconsidere su políti-



ca de préstamos respecto al Estado en cuestión o exigir al Estado miembro en cuestión que efectúe un depósito ante la Comunidad sin devengo de intereses.

44. ¿Y habrá una moneda única? ¿Se cobrarán los sueldos en Ecus y se pagará con esta moneda europea?

Sí.

Si se cumple con lo estipulado por el Tratado de Maastricht habrá moneda única, a lo más tardar, el 1 de enero de 1999, salvo para aquellos Estados que estén acogidos a una excepción.

Para llegar a tal momento será preciso pasar por varias etapas. Actualmente nos encontramos ya en la primera fase de la Unión Monetaria Europea. La segunda fase comenzará el 1 de enero de 1994 y la tercera etapa —la de la moneda única— comenzará el 1 de enero de 1999, a menos de que antes de finales de 1997 se hubiera ya establecido una fecha para el comienzo de la tercera fase.

Los rasgos característicos de la tercera fase consistirán en:

- La adopción de tipos de conversión irrevocables entre la moneda de cada Estado miembro y el Ecu.
- El Ecu se constituirá en una moneda en sentido propio.
- El inicio del pleno ejercicio de las competencias del **Banco Central Europeo (BCE)** y del **Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)** cuyos Estatutos figuran ya en un Protocolo anexo al **Tratado de Maastricht**.

El que exista una **moneda única** no quiere decir que el Banco de España o que la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre dejarán de fabricar y de emitir billetes de banco, pero aquellos billetes tendrán un valor fijo equivalente Ecus y, de todas formas, el **Consejo de Gobierno del Banco Central Europeo** tendrá el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en la Comunidad, billetes que podrá emitir el BCE y los bancos centrales nacionales.

A partir del momento en que exista la moneda única, el Ecu será su referencia irrevocable de forma que no habrá variaciones de cotización, por ejemplo, entre la peseta, el marco alemán y el franco francés y entre aquellas otras



monedas que formarán parte de la **moneda única**. La referencia peseta-Ecu y peseta-monedas de la Unión Monetaria será irrevocablemente intangible.

45. ¿Cómo se llega a la unión monetaria y a la moneda única?

El 1 de julio de 1990 entró ya en vigor la primera fase de la **Unión Monetaria**, en la que nos encontramos y que se caracteriza esencialmente por:

- La supresión de las restricciones a los movimientos de capitales entre los Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.
- La adopción de programas plurianuales que permitan garantizar la convergencia necesaria para la realización de la Unión Económica y Monetaria, especialmente en lo que se refiere a la estabilidad de precios y a la solidez de las finanzas públicas.

De aquí al 1 de enero de 1994 habrá sido, por consiguiente, necesario que se asegure la total libertad de circulación de capitales (España ya lo ha legislado) y que se pongan en práctica planes de convergencia que permitan:

- La **reducción del déficit público**.
- La **estabilidad** dentro del Sistema Monetario Europeo (SME).
- La **contención de la inflación** para que no se supere en 1,5 puntos la media de los tres países miembros con tasas inferiores de inflación.

Para llegar a la **Unión Monetaria**, el **Tratado de Maastricht** ha establecido mecanismos y fases.

MECANISMOS

El esencial consiste en alcanzar un grado elevado de **convergencia** real entre las economías de los Estados miembros. Sólo así se podrá proceder al establecimiento irrevocable de tipos de cambio entre economías aún hoy dispares. Por ello son necesario los **Planes de Convergencia** hacia las medias de los países comunitarios en mejor situación, por parte de aquellos países que se encuentran en una coyuntura más desfavorable.

FASES

Segunda fase

El 1 de enero de 1994 entrará en vigor la segunda fase de la realización de la **Unión Económica y Monetaria**.



En la segunda fase los Estados miembros procurarán evitar los déficits públicos excesivos.

Cada Estado miembro iniciará el proceso que conduzca a la independencia de su banco central.

Se creará a su inicio un **Instituto Monetario Europeo (IME)**, cuyos Estatutos se incluyen en un Protocolo anexo al **Tratado de Maastricht**, que tendrá personalidad jurídica propia y que estará dirigido por un Consejo compuesto por un Presidente y por los Gobernadores de los bancos centrales nacionales.

El IME tendrá por misiones:

- Reforzar la cooperación entre los bancos centrales nacionales.
- Garantizar la estabilidad de precios mediante el refuerzo de la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros.
- Supervisar el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo.
- Facilitar la utilización del Ecu y supervisar su desarrollo.
- Celebrar consultas con los bancos centrales nacionales.
- Asumir las funciones, desde su creación, del actual Fondo de Cooperación Monetaria actualmente vigente, y que se disolverá.

El IME preparará, además, la tercera fase de la Unión Monetaria y para ello elaborará los instrumentos y los procedimientos necesarios para la entrada en vigor de la tercera fase, fomentando la armonización de las normas, promoviendo la eficacia de los pagos transfronterizos, preparando las operaciones que los bancos centrales nacionales deberán llevar a cabo en el marco del SEBC y supervisará la preparación técnica de los billetes de Ecus. Se han previsto, durante esta segunda fase, diversas medidas para ayudar a aquellos Estados miembros que tuvieran graves dificultades que pudieran comprometer el funcionamiento del mercado común.

Tercera fase

- Será aquella en la que entre en vigor la moneda única —el Ecu— mediante la paridad irrevocable entre las monedas.
- La tercera fase será gobernada por un **Sistema Europeo de Bancos Centrales**, cuyo eje esencial será el **Banco Central Europeo**.

46. ¿Estarán obligados todos los Estados a participar en la moneda única?

Un Protocolo anexo al **Tratado de Maastricht** declara el carácter irreversible del paso de la Comunidad a la tercera fase de la Unión Económica



y Monetaria, lo que quiere decir que ningún Estado miembro podrá impedir que se pase a la tercera fase, con independencia de que cumpla o no los requisitos necesarios para la adopción de una moneda única.

El **Reino Unido**, a pesar de su status especial, no podrá impedir que se pase a esta tercera etapa, lo que no quiere decir que el **Reino Unido** participe en la misma. En efecto, un Protocolo anexo al **Tratado de Maastricht** permite al **Reino Unido** no estar obligado a pasar a la tercera fase, aunque puede decidir participar en la misma. Si el **Reino Unido** decidiera formar parte de esta última etapa lo deberá notificar al Consejo antes del 1 de enero de 1998 a menos que el Consejo fijara otra fecha para el inicio de la Unión Monetaria. Si el **Reino Unido** decidiera no tomar parte en la Unión Monetaria, dicho Protocolo ha definido las modalidades de funcionamiento de tal circunstancia, conservando el **Reino Unido** sus competencias en el ámbito de su legislación nacional y no teniendo el **Reino Unido** derecho de voto en estas materias comunitarizadas.

Los otros Estados miembros se han comprometido a crear la Unión Monetaria, pero sólo participarán en ella si reúnen los **criterios económicos requeridos**.

47. ¿Cuáles son los criterios requeridos para participar de la moneda única?

Estos criterios se encuentran descritos en el artículo 109 J y en un Protocolo anexo al **Tratado de Maastricht**.

Estos criterios son, en esencia, los siguientes:

- **Inflación:** la tasa de inflación del Estado miembro no debe ser superior a 1,5 puntos de la media de los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios.
- **Déficit público:** no debe tener un déficit excesivo, que se define como el 3 por 100 de la relación porcentual entre el déficit público y el PIB a precios de mercado, y como una relación no superior al 60 por 100 entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado.
- **Devaluación:** el Estado miembro no deberá haber devaluado su moneda con respecto a las de los otros Estados miembros durante un período de dos años, salvo las variaciones de los márgenes normales de fluctuación —banda estrecha— que le permite el SME.
- **Tipos de interés:** como reflejo de la convergencia económica, los tipos de interés de todo Estado miembro no podrán ser superiores en



más de 2 por 100 del tipo promedio de interés nominal a largo plazo de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios. Para medir los tipos de interés se utilizarán como referencia los bonos del Estado a largo plazo u otros valores comparables.

48. ¿Cumple España estos requisitos?

Actualmente, no.

Las divergencias mayores se observan en los tipos de interés, déficit público y tasa de inflación. La relación deuda pública/PIB se encuentra, sin embargo, dentro de los criterios.

Precisamente para que España pueda cumplir estos requisitos, el Gobierno elaboró un **Plan de Convergencia 1992-1996** que se presentó al Parlamento español y al Consejo de Ministros comunitario.

Este Plan de Convergencia contiene las medidas y previsiones siguientes:

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. PIB y agregados (%) crecimiento real:						
Consumo privado	3,0	3,2	3,0	3,0	3,0	2,9
Consumo público	4,4	3,5	2,0	2,0	2,0	2,0
Formac. bruta capital fijo	1,6	3,2	5,1	6,2	5,8	5,4
Construcción	4,3	2,7	4,0	5,0	5,0	4,5
Equipo	2,5	4,0	7,0	8,0	7,0	6,7
Demanda nacional	2,9	3,3	3,4	3,6	3,6	3,4
Export. bienes y servic.	8,4	7,9	7,9	8,0	8,1	8,1
Import. bienes y servic.	9,4	8,0	7,1	7,0	6,8	6,6
Producto interior bruto	2,4	3,0	3,3	3,6	3,6	3,5
PIB a precios corrientes (mill. ptas.)	54.775	59.751	64.591	69.483	74.739	79.405
% variación	9,4	9,1	8,1	7,6	7,0	6,8



	1991	1992	1993	1994	1995	1996
2. Precios y costes laborales:						
Deflactor consumo privado	6,3	5,8	4,6	3,7	3,2	3,0
Deflactor PIB	6,9	6,0	4,7	3,8	3,3	3,1
Remuneración por asalar.	8,5	6,5	5,3	4,5	4,0	4,0
Productividad por ocupado	2,1	2,3	1,7	1,7	1,7	1,7
Coste laboral unitario	6,3	4,1	3,6	2,7	2,3	2,3
3. Empleo y paro:						
Población activa	0,4	0,6	1,0	1,0	0,9	0,9
Empleo: variación en % variación en miles	0,2	0,6	1,6	1,9	1,9	1,8
Paro: % población activa miles de personas	30	76	203	245	250	241
	16,3	16,3	15,8	15,1	14,3	13,5
	2.464	2.478	2.427	2.335	2.225	2.125
4. Balanza de pagos:						
Saldo cuenta corriente (mill. ptas.)	-1.598	-1.716	-1.830	-1.752	-1.785	-1.811
% PIB	-2,9	-2,9	-2,8	-2,5	-2,4	-2,3
5. Administ. públicas:						
Ingresos. Total AA.PP.	10,4	11,4	8,8	9,6	8,1	7,8
Gastos. Total AA.PP.	11,5	10,0	7,6	7,4	5,9	5,9
Necesidad inflación (mill. ptas.)	-2.432	-2.372	-2.253	-1.845	-1.320	-793
% PIB	-4,4	-4,0	-3,5	-2,7	-1,8	1,0
Deuda AA.PP. en % PIB	45,6	45,8	45,8	45,3	44,1	42,3

**MEDIDAS DEL MERCADO DE TRABAJO**

- Movilidad funcional y geográfica:
 - * Eliminación de las ordenanzas laborales.
 - * Eliminación de trabas para el acceso a determinadas profesiones.
 - * Medidas para abaratar el coste de la vivienda.
 - * Derogación de la actual estructura de categorías y grupos profesionales.
- Búsqueda de empleo:
 - * Reforma del Instituto Nacional de Empleo.
 - * Reforzar el control sobre el fraude.
 - * Agilizar los procedimientos de reconocimiento del derecho al subsidio de paro.
 - * Derogación del sistema de capitalización de las prestaciones por desempleo, excepto cooperativas y sociedades anónimas laborales (SAL).
- Formación profesional:
 - * Destinar 60.000 plazas a parados con subsidio.
 - * Eliminación de las becas.
 - * Eliminación de las deducciones a las empresas por determinados contratos.

MEDIDAS ESTRUCTURALES

- Medidas de liberalización:
 - * Desaparición de monopolios en Telefónica, transporte terrestre, marítimo y aéreo.
- Entidades de Crédito y Seguros:
 - * Reforzar la normativa sobre transparencia.
- Reducción de Organismos Públicos:
 - * Empresas públicas:
 - * Congelar el tamaño del sector público empresarial.
 - * Congelar el volumen de subvenciones.
- Privatizar parte del patrimonio.
 - * Sanidad:
 - * Centralizar las compras de bienes y servicios en el Insalud.
 - * Presupuestos limitativos ligados al cumplimiento de objetivos.
 - * Gestión, control e inspección de las prestaciones farmacéuticas.
 - * Potenciar la asistencia extrahospitalaria para la tercera edad.
 - * Sistema de facturación que refleje el coste real de los procesos hospitalarios.

**49. ¿Qué sucede con un país que no cumple los requisitos?**

El Tratado de Maastricht ha establecido un calendario y un procedimiento de revisión del cumplimiento de los criterios objetivos para poder tomar parte en la creación de la **moneda única**, lo contrario sería insensato, porque las tensiones económicas serían fuertes y perjudiciales para el Estado miembro en cuestión.

El calendario establecido hace que, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, el Consejo Europeo deberá decidir por mayoría cualificada —no existe por consiguiente derecho de veto— qué Estado miembro cumple las condiciones para la adopción de una **Moneda Única** y si una mayoría de Estados están en condiciones para ello. En función de tal comprobación, el Consejo Europeo decidirá si resulta apropiado pasar a la tercera fase y esta blecerá su fecha de inicio.

Si al final del año 1997 no se hubiera establecido la fecha para el comienzo de la **tercera fase, ésta comenzará el 1 de enero de 1999.**

Aquellos Estados miembros que no cumplieran los criterios establecidos y que, por consiguiente, el Consejo Europeo comprobara que no pueden adoptar la moneda única, podrán figurar como «*Estados miembros acogidos a una excepción*», lo que quiere decir que estos Estados no podrán tomar parte inicial en la creación de la moneda única, pero podrán «*subirse al carro*» en cuanto se compruebe que cumplen los requisitos exigidos.

Entre tanto, estos Estados participarán en las reuniones del Consejo, pero no podrán votar sobre estas materias. Cada dos años, como mínimo, o a **petición del Estado miembro acogido a una excepción**, se podrá examinar si dicho Estado cumple las exigencias requeridas, de acuerdo con un procedimiento que requiere el informe previo de la Comisión y del Banco Central Europeo, la consulta al Parlamento Europeo, el debate entre los Jefes de Estados y/o de gobierno reunidos en Consejo Europeo, y la decisión por mayoría cualificada del Consejo (de Ministros).

50. ¿La ratificación del Tratado de Maastricht y la participación en la moneda única son un riesgo para la economía española?

Los debates en esta materia suelen tener dosis elevadas de subjetividad o de crítica política encubierta.



Los principales efectos directos sobre la economía española no se producirán como consecuencia del **Tratado de Maastricht**, sino que se han producido y se seguirán produciendo como consecuencia de la apertura de fronteras originada por la pertenencia de España a la Comunidad Europea y por la evolución del mercado común hacia el **Mercado Único Europeo**, con todo lo que ello comporta.

Se apruebe o no el **Tratado de la Unión Europea**, **Tratado de Maastricht**, las normas por las que se rige el **Mercado Único** seguirán vigentes o entrando progresivamente en vigor, con lo cual los efectos mercantiles esenciales seguirán siendo los mismos.

El problema fundamental con el que se enfrenta la economía española es el de su competitividad internacional para asumir el desafío que supone su participación en un escenario económico abierto y amplio, sin fronteras. Es, asimismo, el desafío de su capacidad de desarrollo económico y el reto de sus posibilidades de corrección de las grandes magnitudes económicas de la economía española para permitir que cumpla los requisitos exigidos para formar parte de los países en condiciones de crear la moneda única.

Pero esto no es ya un debate sobre el **Tratado de Maastricht**, sobre su conveniencia, sino sobre la política económica adecuada para que España pueda formar parte de una gran utopía, quizá, pero de las grandes utopías han surgido muchas fantásticas realidades.

