

El impacto de Maastricht en la estructura institucional de la Comunidad Europea

Montserrat Millet

El 6 de febrero de 1992 se firmó el tratado de Unión Europea en la ciudad holandesa de Maastricht que deberá ser ratificado por los Parlamentos de los Estados miembros durante el presente año.

El Tratado de Unión Europea (TUE) se fundamenta en las tres comunidades europeas existentes: la CECA, la CEE y el Euratom, completadas con las políticas y las formas de cooperación que establece el nuevo Tratado y que quedan reflejadas en los objetivos de la Unión Europea (Art. B):

- 1) Promover el progreso económico y social equilibrado mediante el establecimiento de:
 - un mercado interior sin fronteras
 - la cohesión económica y social
 - la Unión Económica y Monetaria (UEM)
- 2) Afirmar su identidad en el ámbito internacional mediante la realización:
 - de una política exterior y de seguridad comunes
 - en el futuro, una política de defensa común
- 3) Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de los Estados miembros mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.
- 4) Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior.
- 5) Mantener y desarrollar el acervo comunitario. En 1996 se revisará el TUE para constatar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias.

Jurídicamente el texto del TUE se estructura en tres bloques:

1. Comunidades Europeas: modificaciones a los Tratados de la CEE con el Acta Única incorporada (denominándose a partir del TUE, Comunidad Europea), la CECA y el Euratom.
2. Disposiciones sobre Política Exterior y de Seguridad Común.
3. Disposiciones sobre Cooperación en Justicia y Asuntos Internos.

Desde la perspectiva institucional, el Artículo C de las disposiciones iniciales establece que la Unión tendrá un marco institucional único que garantizará la coherencia y la continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos y, específicamente, que la Comisión y el Consejo tienen la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y continuidad en el desarrollo de todas las políticas contempladas en la Unión Europea.

Concretamente, *la estructura institucional de la CE* incluidas las modificaciones establecidas en el TUE es la siguiente:

- *El Parlamento Europeo* formado por los representantes de los ciudadanos de los Estados miembros con 518 parlamentarios.
- *El Consejo* formado por los 12 representantes de los Estados miembros a nivel ministerial
- *La Comisión* formada por 17 comisarios nombrados por los países miembros.
- *El Tribunal de Justicia* formado por 13 jueces.
- *El Tribunal de Cuentas* formado por 12 miembros.

El Consejo y la Comisión están asistidos por dos comités con funciones consultivas: *el Comité Económico y Social* con 189 miembros, representantes de los diversos sectores de la vida económica y social, y *el Comité de las Regiones*, de nueva creación, que estará formado también por 189 representantes de las regiones y los entes locales.

En el TUE (Art. 4A) se crea una nueva institución, el *Banco Central Europeo*, y el sistema operativo de la unión económica y monetaria, el *Sistema Europeo de Bancos Centrales*.

También tenemos que mencionar como institución al *Banco Europeo de Inversiones* regulado en el Art. 4B y en sus Estatutos, que financia mayoritariamente proyectos de desarrollo regional.

Nos queda, por último, referirnos al *Consejo Europeo* que propiamente no es una institución, pero que juega un papel muy importante en el desarrollo del proceso de integración económica y de unidad europea. En el Título I, Art. D, del TUE se regulan las competencias y composición del Consejo Europeo:

- **Composición:** formado por los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión Europea, asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión.
- **Competencias:** dar a la Unión Europea los impulsos necesarios para su desarrollo y definir las orientaciones políticas generales tanto en el ámbito económico como político.

La distribución de poderes en el marco institucional comunitario que hemos descrito y antes de la aprobación del TUE, es la siguiente:

- El poder legislativo o de decisión reside en el Consejo.
- El poder de iniciativa y de ejecución reside en la Comisión.
- El poder judicial reside en el Tribunal de Justicia.

El Parlamento Europeo tenía asignado el poder de deliberación, consulta, control de la Comisión y ciertas competencias presupuestarias. Estos poderes fueron ampliados en el Acta Unica que introdujo el proceso de cooperación entre el Parlamento y el Consejo en las decisiones que afectaban a determinadas materias comunitarias¹. Este proceso de cooperación permite que el Parlamento dé su opinión sobre una directiva, reglamento o decisión de las materias sujetas a este procedimiento, pero la última palabra sobre la materia a legislar la tiene el Consejo, independientemente que su decisión no coincida con la del Parlamento.

Asimismo, en el Acta Unica, se le confirió al Parlamento el derecho de veto (dictamen conforme) en los Acuerdos de Asociación y en la admisión de nuevos Estados miembros.

Por último, el Tribunal de Cuentas fiscaliza los ingresos y gastos de la Comunidad.

El Tratado de Unión Europea, pues, introduce los cambios institucionales que hemos descrito, y, además, amplía las competencias de la Comunidad Europea. Nos referiremos a continuación a estos dos puntos:

1) Los cambios institucionales que incorpora el TUE son:

- Amplía las atribuciones del Parlamento Europeo
- Crea nuevas instituciones como el Comité de Regiones y el Banco Central Europeo junto al Sistema Europeo de Bancos Centrales.

¹ Concretamente el proceso de cooperación estaba regulado por el Art. 149 del Tratado CEE revisado por el Acta Unica. Las decisiones que estaban sujetas a este proceso de cooperación eran las siguientes: No discriminación, libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento, reconocimiento mutuo de diplomas, aproximación de legislaciones relativas al mercado interior, política social, FEDER e investigación y desarrollo tecnológico.

2) Amplía las competencias de la Comunidad Europea en:

- Creación de la UEM
- Políticas o acciones comunes: además de las políticas y actuaciones previstas en el Tratado CEE y en el Acta Unica Europea, el TUE introduce nuevos ámbitos de actuación comunitaria en:
 - fortalecimiento de la competitividad de la industria de la Comunidad.
 - fomento de la creación y desarrollo de las redes transeuropeas.
 - contribución al logro de un alto nivel de protección de la salud.
 - contribución a una enseñanza y una formación de calidad y el desarrollo de las culturas de los Estados miembros.
 - contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores.
 - medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo.
- Colaboración en materia de política exterior y de seguridad comunes y en materia de justicia y asuntos de interior.
- Crea la ciudadanía de la Unión que garantiza los derechos y deberes de cualquier nacional de un Estado miembro e introduce el derecho de los ciudadanos residentes no nacionales a ser elector y elegible en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado donde haya establecido su residencia.

Partiendo de la descripción anterior y desde una perspectiva de conjunto, consideramos que los cambios institucionales que introduce el TUE son fruto tanto *de una revisión de la distribución de poder en la Comunidad como de la ampliación de competencias y actuaciones de ésta.*

Desde este planteamiento, realizaremos a continuación el análisis del impacto institucional del TUE.

Revisión de la distribución de poder de la Comunidad

1) *Incremento de las atribuciones del Parlamento Europeo:* con el objetivo de suplir el denominado «déficit democrático», esto es, la escasa participación del Parlamento en el proceso legislativo comunitario e incrementar sus competencias en el ámbito del control.

Este incremento de atribuciones del Parlamento Europeo se concreta en tres aspectos:

a) en el *ámbito del poder legislativo:*

(i) Se faculta al Parlamento a codecidir con el Consejo en determinadas materias comunitarias a través de un proceso de codecisión regulado en el Art. 189 B y cuya descripción se realiza en el Anexo nº 1. Las materias comunitarias que estarán sujetas al procedimiento de codecisión serán algunas de las que en el Acta Unica se regían por el procedimiento de cooperación y que se han detallado en la nota (1), concretamente las que afectan a la realización del mercado único; determinadas nuevas competencias comunitarias y se ha ampliado la codecisión del Parlamento a algunas políticas comunitarias. El detalle de las materias comunitarias sujetas a este procedimiento es el siguiente:

- libre circulación de trabajadores.
- libertad de establecimiento.
- reconocimiento mutuo de diplomas.
- aproximación de legislaciones nacionales.
- medidas de fomento a la educación, cultura y salud.
- medidas para la protección de los consumidores.
- las orientaciones generales sobre las redes transeuropeas.
- programas generales de medio ambiente.

(ii) Se mantiene el procedimiento de cooperación que se regula en el Art. 189 C (ver Anexo nº 2) y que regirá las decisiones en las siguientes materias:

- no discriminación
- política de transportes (Art. 75)
- política social
- regulación del FSE
- regulación del FERDER
- normas de ejecución de los planes plurianuales de Investigación y Desarrollo

- programas marco de política medio ambiental
- políticas de cooperación al desarrollo.

(iii) Se amplía el requisito de «Dictamen Conforme» para el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para todos los países miembros y en los cambios que se puedan producir en los objetivos u organización de los fondos estructurales.

b) en el *ámbito del derecho de iniciativa* que correspondía a la Comisión o al Consejo por unanimidad, se otorga al Parlamento Europeo en el Art. 138 B el derecho de presentar propuestas a la Comisión para elaborar actos comunitarios, previa aprobación de la mayoría de sus miembros.

c) en el *ámbito del control*, el Parlamento podrá crear comisiones de investigación temporales sobre infracciones o mala administración en la aplicación del derecho comunitario, salvo que los hechos estén en conocimiento de un órgano judicial (Art. 138 C).

2) *Potenciar la presencia de las regiones de Europa* mediante la creación del Comité de las Regiones (Art. 198), órgano, como ya hemos indicado, de carácter consultivo que permitirá recoger las opiniones de las regiones y, también, de los entes locales. La creación de este Comité responde a la demanda expresada en numerosos foros, principalmente por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), de que la realidad regional de Europa tenga una presencia institucional.

Estarán, pues, representados las regiones y los entes locales con un total de 189 miembros por un período de 4 años renovables. Se regirá por su propio reglamento y deberá ser consultado en las materias previstas en el TUE. Concretamente, será consultado en materia de cohesión económica y social en lo atañe a las actuaciones del FEDER y cambios de orientación en los fondos estructurales, en las medidas de fomento en los ámbitos de la cultura, salud y educación y, por último, en las orientaciones generales de las redes transeuropeas y las acciones que garanticen la interoperatividad de las mismas.

Asimismo, siempre que el Comité Económico y Social sea consultado de acuerdo con los Tratados, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones que emitirá un dictamen cuando considere que están en juego intereses regionales.

Ampliación de las competencias de la Comunidad

Los cambios institucionales debidos a la ampliación de las competencias de la Comunidad Europea se centran fundamentalmente en la creación de la Unión Económica y Monetaria, aunque también se amplían las atribuciones de competencia y consulta de todas las instituciones comunitarias a los nuevos ámbitos de actuación de la Comunidad que ya hemos descrito.

Nos referiremos, en primer lugar, a la UEM que deberá crearse a más tardar el 1 de enero de 1999 y que significa el establecimiento de tipos de cambio fijos e irrevocables, una moneda única y una política monetaria única. La UEM estará regida por:

a) *El Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)* que no es propiamente una institución sino que engloba al Banco Central Europeo y a los bancos centrales de los Estados miembros que se hayan integrado en la UEM.

Su objetivo principal es mantener la estabilidad de precios y apoyar las políticas generales de la Comunidad.

Las funciones que tiene encomendadas son:

- definir y ejecutar la política monetaria.
- realizar operaciones de cambio de divisas.
- poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros.
- promover un buen funcionamiento del sistema de pagos.

El SEBC estará regido por los órganos rectores del BCE.

b) *El Banco Central Europeo (BCE)* es una institución con personalidad jurídica propia. Estará regido por un Consejo de Gobierno formado por:

- Comité Ejecutivo: formado por el Presidente, el Vicepresidente y 4 miembros, nombrados por el Consejo Europeo previa consulta al Parlamento Europeo. Su responsabilidad es la gestión ordinaria del BCE.

- Gobernadores de los bancos centrales.

Las funciones del Consejo de Gobierno son las siguientes:

- Formular la política monetaria: fijando los objetivos monetarios intermedios, los tipos de interés básicos y el volumen de reservas que debe ser suministrado al SEBC.

- Autorizar la emisión de billetes de la moneda única (derecho exclusivo del BCE) que podrán ser emitidos por los Bancos Centrales y el BCE.

- Colaborar con los Bancos Centrales en materia de supervisión prudencial del sistema financiero. Esta competencia, por tanto, no reside en el BCE pero podría ser traspasada en el futuro si existe acuerdo unánime del Consejo y previo Dictamen Conforme del Parlamento Europeo.

El capital previsto para la institución es de 5.000 millones de ECUs que se repartirá proporcionalmente en función de una serie de variables económicas (PIB, Población, etc.) entre los países miembros de la UEM. Asimismo, las reservas internacionales que dispondrá el BCE se han cifrado en 50.000 millones de ECUs provenientes de los países miembros en los porcentajes fijados para el capital social del BCE. El resto de reservas de los países se regirá por las directrices del BCE.

El papel del Parlamento Europeo en la UEM² es básicamente de consulta e información aunque se prevee el procedimiento de cooperación en los siguientes temas:

- Normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral (Art. 103).

- Normas en las que se prohíbe el acceso privilegiado a las entidades financieras por parte de las instituciones comunitarias u organismos públicos nacionales (Art. 104 A).

- Prohibición de asumir los compromisos de la deuda pública o de las autoridades locales (Art. 104 B).

- Medidas destinadas a armonizar los valores nominales y las especificaciones técnicas de las monedas destinadas a circulación (Art. 105 A).

Asimismo, el Parlamento deberá emitir dictamen conforme cuando se modifiquen determinados artículos de los Estatutos del SEBC y cuando se atribuyan tareas específicas en el ámbito de la supervisión prudencial al BCE.

Nos queda, por último, comentar, los efectos institucionales de las disposiciones acordadas en materia de Política Exterior y de Seguridad Comunes y la colaboración en materia de Justicia y Asuntos de Interior. Estas nuevas disposiciones no implican ningún cambio institucional específico, pero sí que introducen algunos cambios en las competencias y forma de adoptar las decisiones que correspondan.

Concretamente, resaltamos que la representación de la Unión Europea en política exterior y de seguridad comunes corresponde a la Presidencia (Art. J.5), esto es, al país miembro a quien compete en dicho semestre presidir la Comunidad. Además de la representación, la Presidencia asume la responsabilidad de la ejecución de las acciones comunes. En ambas tareas estará asistida por el país que haya asumido la presidencia en el semestre anterior y el país que le corresponda en el semestre siguiente y por la Comisión.

Otro aspecto a destacar en la operativa institucional de las Disposiciones es que, en ambos casos, tanto en materia de política exterior como de justicia, la iniciativa de presentar propuestas para su adopción en el Consejo recae tanto en la Comisión como en cualquier Estado miembro. Esta prerrogativa tiene carácter exclusivo para los Estados miembros en las materias que afectan a la cooperación judicial en materia penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional.

El papel del Parlamento Europeo en las materias reguladas en las Disposiciones es: de obligada consulta, información continua y debates anuales tanto en materia de política exterior y de seguridad, como de colaboración en justicia y en asuntos de interior.

² Para un detalle de las competencias previstas para el Parlamento Europeo en el marco de la UEM consultar el informe del Parlamento Europeo «Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de Política Industrial», febrero 1992, P.E. 155 323/rev.

Conclusiones

Los cambios institucionales que introduce el TUE desde la perspectiva que hemos analizado, merecen las siguientes consideraciones:

Desde la óptica de reducir el déficit democrático de la Comunidad, éste no se ha logrado ya que aunque el Parlamento podrá codecidir en algunas materias, éstas están limitadas, corresponden la mayoría de ellas a aspectos del mercado único que ya se han adoptado y el proceso establecido para la codecisión (ver Anexo nº 1) es complejo y lento, lo que puede dificultar la adopción de decisiones comunitarias bajo este procedimiento.

Aunque se incrementa el papel de las regiones europeas en el mecanismo institucional de la Comunidad en el nivel de consulta, para el caso de España, que es el que conocemos, queda pendiente el conflicto entre las competencias transferidas a las regiones y la toma de decisiones a nivel comunitario que corresponde a los Estados, precisamente en materias ya transferidas y en las que la posibilidad de influencia de las regiones en la decisión final no está debidamente encauzada.

En lo que respecta a las nuevas competencias comunitarias y concretamente la UEM, se trata de un avance muy importante, técnicamente complejo y que requerirá de una operatividad específica parte de la cual se debe definir en el período transitorio hasta la creación de la misma, de acuerdo con el Protocolo sobre los Estatutos del SEBC y del BCE.

En materia de Política Exterior y de Seguridad Comunes y colaboración en Justicia y Asuntos de Interior, se ha establecido un mecanismo de cooperación cuyo éxito depende más de la voluntad real de los países miembros de avanzar hacia una verdadera unión política, que de los compromisos adquiridos en el TUE. Asimismo, en materia de defensa común sólo se expone la voluntad, en los objetivos de la Unión Europea, de establecer una política en el futuro.

El TUE es complejo y ello ha quedado patente en las dificultades surgidas en el proceso de ratificación del mismo, con la negativa, por ahora, danesa. El propio TUE prevé una revisión del mismo y acuerda, en este sentido, (Disposiciones Finales, Art. N) la celebración de una conferencia intergubernamental en 1996.

Quedan, por supuesto, numerosos comentarios a realizar sobre otras competencias que la Comunidad ha asumido, pero nos hemos circunscrito a aquellos temas que tendrán un efecto directo sobre el funcionamiento institucional de la Comunidad.

Anexo nº 1 Procedimiento de codecisión (Art. 189 B)

La Comisión elabora una propuesta de acto comunitario que transmite al Consejo y al Parlamento Europeo.

El Consejo por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo, adoptará una posición común que comunicará al Parlamento Europeo. La Comisión también informará al Parlamento sobre su posición.

El Parlamento en un plazo máximo de tres meses deberá:

- a) aprobar la posición común
- b) no toma ninguna decisión
- c) rechaza por mayoría absoluta la posición común

El Consejo adoptará la decisión.
El Consejo adoptará la decisión.

El Consejo convoca al Comité de Conciliación³ para explicar mejor la posición. Si el Parlamento decide por mayoría absoluta de sus miembros rechazar al posición, el acto no se acepta.

- d) Propone enmiendas por mayoría absoluta

Se informa a la Comisión y al Consejo. Este en el plazo de tres meses: aprueba por mayoría cualificada las enmiendas y adopta el acto enmendado. Aprueba por unanimidad las enmiendas cuando éstas tengan dictamen negativo de la Comisión.

³ El Comité de Conciliación estará compuesto por los miembros del Consejo o sus representantes y por un número igual de representantes del Parlamento Europeo.

Si el consejo no aprueba las enmiendas se convoca al Comité de Conciliación que tiene un plazo de 6 semanas para:

- Aprobar un texto conjunto que se someterá a la aprobación del Parlamento por mayoría absoluta y del Consejo por mayoría cualificada. En caso de que una de las dos instituciones no lo aprobara el acto no se adopta.

- Si no se aprueba un texto conjunto el acto no se adopta salvo que el Consejo por mayoría cualificada en un plazo de seis semanas decidiera aceptar las enmiendas del Parlamento. En este supuesto el acto comunitario se adopta salvo que el Parlamento lo rechace por mayoría absoluta en un plazo adicional de seis semanas.

Los plazos de 3 meses y 6 semanas podrán ser ampliados en 1 mes y 2 semanas respectivamente.

Anexo nº 2: Procedimiento de cooperación (Art. 189 D)

La Comisión elabora una propuesta de acto comunitario que transmite al Consejo y al Parlamento Europeo.

El Consejo por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo, adoptará una posición común que comunicará al Parlamento Europeo. La Comisión también informará al Parlamento sobre su posición.

El Parlamento en un plazo máximo de tres meses deberá:

- a) aprobar la posición común
- b) no toma ninguna decisión
- c) por mayoría absoluta de sus miembros podrá:
 - rechazar la posición común
 - proponer enmiendas

El Consejo adoptará la decisión.

El Consejo adoptará la decisión.

El Consejo adoptará la decisión por unanimidad.

La Comisión reexaminará en el plazo de 1 mes la propuesta enmendada y enviará al Consejo la nueva propuesta con las enmiendas que no ha aceptado. El Consejo podrá aceptar las enmiendas por unanimidad o aprobar la propuesta reexaminada por mayoría cualificada en un plazo de tres meses.

Los plazos de tres meses y un mes podrán ser ampliados de común acuerdo entre el Consejo y el Parlamento un mes más.