

MAASTRICHT Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Antonio Bar Cendón

Universidad de Valencia

antonio.bar@uv.es

ORCID id: <https://orcid.org/0000-0001-5306-5121>

Introducción: integración y cooperación política

El Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, en el palacio del gobierno provincial de la ciudad holandesa que le da su nombre, supone el desarrollo del plan de integración europea que se inicia formalmente con el Acta Única, pero que, en realidad, hunde sus raíces en etapas previas de la historia de la Unión Europea. Prácticamente desde el inicio mismo de las Comunidades Europeas, en la segunda mitad del siglo pasado, se ha producido una confrontación entre dos visiones teóricas e ideológicas sobre como articular y llevar adelante un proceso de colaboración entre los Estados europeos para poder salir de la dinámica de confrontación en la que estaban enzarzados desde hacía, cuando menos, doscientos años. Por un lado, quienes proponían una cooperación política más estrecha, con una amplia cesión de soberanía por parte de los Estados en favor de una entidad política común, de carácter federal –o casi federal–,¹ y, por otro lado, quienes buscaban solo, al menos en una primera etapa, una mera coordinación funcional entre gobiernos –de objetivo principalmente económico–, sin cesión alguna de soberanía.² Y, si bien en un principio, la opción

funcionalista fue la que resultó vencedora, es igualmente cierto que, por un lado, la cooperación política nunca dejó de estar en el objetivo de los creadores de las Comunidades Europeas –y ha sido una parte importante del proceso de integración europea–, y, por otro, tampoco la opción por la coordinación funcionalista ha sido nunca exclusivamente intergubernamental e incluyó, desde su inicio, una parcial y limitada transferencia de soberanía. La Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950, y la creación posterior de las Comunidades Europeas son la constatación palpable de ello.

En este sentido, es necesario destacar aquí que en el proceso histórico que se sigue, en el camino de la consecución de esa colaboración cada vez más estrecha entre los Estados implicados en esta dinámica, se cambia el significado de los términos inicialmente empleados para describir el proceso y, así, el término «cooperación» pasa pronto a ser referido –de manera paradójica– a la mera coordinación entre gobiernos, referida a ámbitos «extra comunitarios»; mientras que la cooperación funcional se convierte precisamente en un proceso de cesión de soberanía –siquiera limitado y referido a determinados ámbitos económicos–; es

decir, se convierte en «integración». Y, en realidad, eso fueron las Comunidades Europeas creadas en 1951 y 1957 (en adelante CCEE), y, sobre todo, la Unión Europea creada en 1992 (en adelante UE): una combinación de «integración» económica y política —que se produce en el seno de las CCEE—, y de mera «cooperación» política intergubernamental, que se produce en los demás ámbitos extra comunitarios —la política exterior, la política de defensa, y otras políticas inicialmente extra comunitarias que luego serían «comunitarizadas» en etapas históricas posteriores—.

En términos estrictamente jurídicos, la cooperación funcional entre Estados y la cesión parcial de soberanía que ella supone —«integración»— viene establecida y delimitada por los Tratados constitutivos de las CCEE; mientras que la cooperación política intergubernamental —carente de toda cesión de soberanía— se produce y conforma al margen de los Tratados, generalmente mediante acuerdos políticos concluidos por los jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en lo que inicialmente se denominaron «Cumbres» y, a partir de 1974, «Consejo Europeo». Es decir, la cooperación política intergubernamental es, en sustancia, política —no jurídica—, es «extra comunitaria».

Así, en el devenir histórico que sigue a la creación de las CCEE se producen dos líneas separadas de progreso: por un lado, la consolidación y desarrollo de las CCEE y la acentuación del proceso —económico y político— de integración comunitaria; y, por otro, el desarrollo de la cooperación política extra comunitaria. Cooperación política que, inicialmente, versa solo sobre la política exterior de los Estados miembros, pero que, aunque paradójicamente se va a producir al margen de las CCEE, tiene como objetivo último la unificación política de Europa, en términos generales, si bien fue un camino muy lento y limitado para llegar a tan grande objetivo último. Así, como estableció el

Report on European Political Cooperation, aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores de los entonces diez Estados miembros de las CCEE, en octubre de 1981, y que formalizó la Cooperación Política Europea:

La evolución actual de las Comunidades Europeas hace necesario que los Estados miembros intensifiquen su cooperación política y, en la etapa inicial, se doten de medios e instrumentos para armonizar sus puntos de vista en el campo de la política internacional. Por tanto, los Ministros considera[n] que la concertación en política exterior debería ser el objeto de los primeros esfuerzos prácticos para demostrar a todos que Europa tiene una vocación política.³

En todo caso, para los ministros de Asuntos Exteriores de los diez, los dos procesos de integración europea —las CCEE y la cooperación política— eran paralelos, pero absolutamente complementarios, y el desarrollo y consolidación de uno estaba íntimamente vinculado al desarrollo y consolidación del otro:

Los ministros de Asuntos Exteriores acuerdan que una mayor integración europea, y el mantenimiento y desarrollo de las políticas comunitarias de acuerdo con los Tratados, será beneficioso para una coordinación más eficaz en el ámbito de la política exterior y ampliará el abanico de instrumentos a disposición de los Diez.⁴

Y, lo que es más destacable, desde el punto de vista de este estudio, es que la cooperación política europea, así concebida, como una vía paralela de integración extra comunitaria, ajena a los Tratados constitutivos, va a establecer y desarrollar una estructura institucional de gobierno que terminará por converger, en su contenido y función, con la estructura institucional comunitaria precisamente con el Tratado de Maastricht.

Así pues, el Tratado de Maastricht supone un extraordinario avance en el proceso de integración europea, cerrando el círculo que comen-

zó a dibujarse en los años cincuenta del siglo pasado, al unir bajo un mismo tratado y con la consiguiente estructura institucional única, los dos ámbitos de este proceso que venían siendo trazados de manera separada: la integración comunitaria –las CCEE– y la cooperación política –en política exterior y de seguridad, y en justicia y asuntos de interior.

En este artículo, pues, se trata de describir y analizar cómo el Tratado de Maastricht no es una construcción espontánea, sino el resultado de un largo proceso de reforma y de construcción conceptual e institucional. El resultado de ese proceso es una construcción compleja que reúne bajo el techo común de la Unión a esos dos ámbitos, de integración comunitaria, por un lado, y de cooperación política, por otro. Pero, además, el Tratado de Maastricht crea un sistema institucional que es también el resultado de ese mismo proceso de reforma y de construcción. El resultado va a ser la creación de un conjunto institucional único para gobernar estos dos ámbitos diferenciados. Así, el Artículo C del Tratado de Maastricht estableció que ‘La Unión tendrá un marco institucional único’, y ello, para ‘mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo’.

No obstante, en este artículo no se analiza la totalidad de la estructura institucional que establece el Tratado de Maastricht, como resultado último de la evolución de ese proceso de reforma –la intención y el estrecho margen de esta publicación lo impiden–, sino que nuestro análisis se concentra exclusivamente en lo que cabe denominar, en sentido propio, las instituciones de gobierno de la Unión. Y, en segundo lugar, la perspectiva que se adopta aquí es precisamente la de la cooperación política europea, es decir, cómo se desarrolla e institucionaliza esta, hasta llegar a configurar la Unión Europea que regula el Tratado de Maastricht. Esa es, en

realidad, la más relevante y trascendente aportación de este Tratado. En otras palabras, no se estudia aquí de manera específica –aunque sí de manera implícita–, el desarrollo histórico y la articulación institucional de las Comunidades Europeas, tal y como llegan y como son reguladas por el Tratado de Maastricht, sino solo ese desarrollo histórico y articulación institucional en lo que hace referencia a la cooperación política europea.

Los precedentes: De las declaraciones políticas al Acta Única Europea

Las propuestas políticas

El Tratado de Maastricht es, efectivamente, el resultado de un largo proceso de debate que viene jalonado por importantes decisiones adoptadas por reuniones en la cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno, y documentos oficiales formulados por ellos mismos, o elaborados a su encargo por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de las CCEE, o por relevantes personalidades políticas del momento. En todas esas decisiones, y en los documentos políticos subsiguientes, hay dos temas dominantes que se repiten en todos ellos: por una lado, la necesidad –y la búsqueda– de una unión más estrecha, de tipo político, entre los Estados formantes de las CCEE –la creación de una «Unión Europea»– y, en íntima relación con ello, la conformación de unas instituciones comunitarias más eficientes, responsables y con mayores poderes, y, desde luego, con capacidad para gobernar los dos ámbitos materiales de la Unión: la «integración» comunitaria y la «cooperación» política extra comunitaria.

Podría decirse que el relanzamiento de la cooperación política europea comienza con la cumbre de la Haya, de 1 y 2 de diciembre de 1969, cuando el Mercado Común entraba en su etapa final de establecimiento, y los jefes de Es-

tado y de Gobierno de los Seis decidieron entonces reafirmar los objetivos políticos últimos que dieron vida a las CCEE, al mismo tiempo que encargaban a los ministros de asuntos exteriores que ‘estudiesen la mejor manera de alcanzar progresos en materia de unificación política’. No se puede olvidar que las CCEE iban a experimentar su primera ampliación poco tiempo después (Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido entrarían en 1973) y pareciera como si los líderes europeos no quisiesen que esta ampliación viniese a diluir el objetivo último que se había buscado con de la creación de las Comunidades.⁵

El informe encargado por la cumbre de La Haya es lo que se conoce como el Informe Davignon, que fue elaborado por los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis y aprobado por los jefes de Estado o de Gobierno en la Cumbre de Luxemburgo, de 27 de octubre de 1970.⁶ El Informe Davignon vuelve a insistir en la necesidad de incrementar la cooperación política entre los Estados, con el objetivo último de conseguir la «unión política» que inspiró la creación de las CCEE, afirmando que la mejor manera de llegar a ese resultado era la cooperación en el campo de la política exterior. Pero, más allá de esta declaración de intenciones, el Informe Davignon es relevante porque establece por primera vez la estructura institucional de la cooperación política. Así, establece que esta será regida por una reunión permanente de los ministros de Asuntos Exteriores —no se le da un nombre específico a esa reunión—, que debía reunirse un mínimo de dos veces por año, y por una Conferencia de jefes de Estado o de Gobierno, que debía reunirse solo para tratar los asuntos de mayor importancia o gravedad política. Y se prevé también la creación de un Comité Político, formado por altos cargos de los Ministerios de Asuntos Exteriores (*‘heads of political departments’*), que debía reunirse un mínimo de cuatro veces al año. Y estos, a su

vez, podían designar grupos de trabajo, para la realización de tareas específicas. Y, en fin, se estableció también que la Comisión Europea sería consultada cuando los trabajos de la cooperación política afectasen a las competencias de las CCEE, y que el Parlamento Europeo debía ser informado de todo ello, al menos, dos veces al año.

En la Cumbre de París, de octubre de 1972, en la que participan ya, por primera vez, los tres Estados que formaron parte de la primera ampliación,⁷ los jefes de Estado o de Gobierno de los Nueve, deciden profundizar en la recientemente iniciada cooperación política y, conscientes de que esta había comenzado bien y de que la experiencia era buena, decidieron mejorar aún más su funcionamiento, reafirmando una necesidad que aún retumba en nuestros oídos a día de hoy: ‘Europa —decían— debe ser capaz de hacer oír su voz en los asuntos mundiales’. En este sentido, decidieron que las consultas debían intensificarse a todos los niveles y que los ministros de asuntos exteriores debían reunirse en el futuro cuatro veces al año, en lugar de dos, y formular, en la medida de lo posible, posiciones comunes a medio y largo plazo en este terreno. Por lo demás, la Cumbre de París se preocupó también de la necesidad de consolidar las CCEE y de mantener un estrecho contacto entre la cooperación política y las instituciones comunitarias. En este sentido, se planteó la necesidad de reforzar la Comunidad mediante el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria, afirmando también la necesidad de que esta viniese completada con una «acción enérgica» en el campo social, asegurando la participación de los trabajadores y los empresarios en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad. Y aparece también, por primera vez, la necesidad de desarrollar una política regional ‘para encontrar una solución comunitaria a los problemas regionales’, invitando a las instituciones comunitarias

a crear un Fondo de Desarrollo Regional. En todo caso, la Cumbre de París de octubre de 1972, reafirmaba el carácter democrático de las CCEE, basando su desarrollo ‘en la democracia, la libertad de opinión, la libre circulación de personas y de ideas y la participación’, y, lo que es más importante desde el punto de vista de la cooperación política, la Cumbre afirmó su intención de ‘transformar antes de finales de la presente década todo el complejo de sus relaciones en una Unión Europea’. Para lo cual, se pidió a las instituciones comunitarias que elaborasen un informe con este objeto antes de finales de 1975.⁸

En esta línea, la Cumbre de Copenhague, de 23 de julio de 1973 aprobó un segundo informe sobre la cooperación política, que es ya mucho más detallado en lo que se refiere al diseño y funcionamiento de la estructura institucional que va a regir la cooperación política y, además, da una cuenta muy detallada de cómo esta fue puesta en práctica desde su inicio, en 1970.⁹ Así –centrándonos exclusivamente en los aspectos institucionales–, este segundo informe, estableció, una vez más, que los ministros de Asuntos Exteriores debían reunirse un mínimo de cuatro veces al año –y no dos, como se había decidido en el Informe Davignon–; el Comité Político, formado –ahora se precisa más– por directores de los ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, debería reunirse, no cuatro veces al año, sino tan frecuentemente como fuese necesario y, además, debería adoptar una actitud proactiva, presentando iniciativas a los ministros, y no limitándose a preparar sus reuniones. Se crea un Grupo de Corresponsales Europeos de los ministerios de Asuntos Exteriores, con la tarea de seguir la realización de la cooperación política y de estudiar los problemas que se pudiesen plantear, así como preparar los trabajos del Comité Político. Y, en fin, se prevé la creación de Grupos de Trabajo temporales, con la fun-

ción de realizar tareas específicas, finalizadas las cuales, el Grupo dejaría de existir. Por lo demás, se prevé una relación más estrecha con las instituciones de las CCEE, estableciéndose que los ministros de asuntos exteriores debían reunirse cuatro veces al año con los miembros de la comisión de asuntos políticos del Parlamento Europeo,¹⁰ mientras que la presidencia rotatoria debía presentar al Parlamento una comunicación sobre los progresos realizados en el ámbito de la cooperación política, una vez al año. La Comisión Europea era invitada a presentar su perspectiva sobre los asuntos tratados por los ministros de Asuntos Exteriores, y el Consejo debía ser informado del trabajo en el marco de la cooperación política en la medida en que este tuviese relevancia para el propio trabajo de las CCEE. En todo caso, concluía el informe, ‘los ministros consideran que la cooperación en política exterior debe situarse en la perspectiva de la Unión Europea’.

Completando este diseño de la cooperación política, ya muy bien perfilado, la Cumbre de Copenhague, de 14-15 de diciembre de 1973, aprobó un importante documento sobre lo que se denominó «identidad europea», que habían elaborado y aprobado un mes antes (el 20 de noviembre) los ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve. Lo que se pretendía entonces era dotar a la cooperación política de un contenido sustantivo, yendo un paso más allá de la mera regulación de los aspectos institucionales y procedimentales. De esta manera, se adoptó el concepto de «identidad europea», entendiéndose que esta comprendía los principios de democracia representativa, estado de derecho, justicia social y respeto de los derechos humanos; pero también con el contenido mismo de las CCEE, es decir, el mercado común, la unión aduanera, las instituciones comunitarias, las políticas comunes y los mecanismos de cooperación que las componen. Todo ello, se decía ‘es una parte esencial de la iden-

tividad europea'. Pero, más allá incluso de configurar así una política exterior genuinamente europea, que reforzaba su propia cohesión, la Cumbre entendió que 'la construcción de esta política les ayudar[ía] a afrontar con confianza y realismo nuevas etapas en la construcción de una Europa unida, facilitando así la propuesta transformación de todo el complejo de sus relaciones en una Unión Europea'.¹¹

Un importante paso adelante en esta institucionalización la dio la Cumbre de París, de 9-10 de diciembre de 1974, en la que se vino a formalizar por primera vez la existencia del Consejo Europeo. A partir de este momento, lo que habían sido Cumbres de jefes de Estado o de Gobierno, convocadas y celebradas de manera irregular e informal, pasan a ser «Consejo Europeo». En palabras textuales del presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing, que convocó y presidió aquella reunión: '*Le Sommet européen est mort; vive le conseil européen*'.¹² Así, se acordó que, a partir de entonces, los jefes de Gobierno se reunirían, acompañados de sus ministros de asuntos exteriores, tres veces al año y, siempre que fuese necesario, en el marco de la cooperación política y como el Consejo de las Comunidades. En este sentido, la nueva institución que se creaba tenía una naturaleza híbrida: como Consejo Europeo decidiría sobre la cooperación política europea, es decir, sobre la política exterior común de los Estados miembros; y como Consejo de las Comunidades decidiría sobre los asuntos más importantes que se planteasen en ese ámbito. En otras palabras, en este último sentido, el Consejo Europeo vendría a ser como una formación especial –de carácter transversal–, del Consejo de las CCEE; de aquí que se le mantuviese la denominación de «Consejo», pero se le añadiese el calificativo de «Europeo», en la medida en que abarcaba toda la temática comunitaria posible, y superaba el carácter sectorial de las demás formaciones del Consejo. Por

otra parte, la Cumbre de París decidió también abandonar, en la medida de lo posible, la decisión por unanimidad y pasar a la decisión por mayoría cualificada; si bien se admitió que un Estado pudiese exceptuar ese procedimiento invocando consideraciones de interés nacional realmente justificadas. En esta línea de agilizar el proceso decisorio comunitario, se decidió también dar mayor capacidad de acción a los representantes permanentes de los Estados –el COREPER–, permitiendo que solo llegasen al Consejo de ministros los asuntos de mayor relevancia. Y, en fin, por primera vez, se menciona la necesidad de atribuir al Parlamento Europeo participación en el procedimiento legislativo de las CCEE; aunque habrá que esperar todavía más de diez años para esto llegase a ocurrir.¹³

La progresiva consolidación de la cooperación política, como mecanismo de consulta mutua en materia de política exterior –tanto en su dinámica, como en sus instrumentos institucionales–, y la convicción de que este actuar de manera conjunta en cuestiones políticas extra comunitarias era el mejor camino para llegar al objetivo final de la unión política europea, fue –como hemos visto en líneas anteriores– lo que llevó a la Cumbre de París, de octubre de 1972, a afirmar la necesidad de transformar todo el complejo de la cooperación política y de las CCEE en una Unión Europea, antes del final de aquella década, para lo cual, se pidió a las instituciones comunitarias que elaborasen un informe con este objeto antes de finales de 1975. En desarrollo de este encargo, la Cumbre de París de diciembre de 1974 pidió al primer ministro belga, Leo Tindemans, que elaborase un informe en el que se definiese el concepto y contenido de la «Unión Europea» y cómo llegar a ella. Tindemans publicó su informe –«Informe sobre la Unión Europea»– el 29 de diciembre de 1975, y el 2 de abril de 1976 fue presentado al Consejo Europeo en Luxemburgo, que realizó un primer y breve estudio del mismo.

Finalmente, el informe volvería a ser estudiado en el Consejo Europeo de La Haya, el 30 de septiembre de 1976, sin que se siguiese de ello acción concreta alguna, más allá de la recomendación a los ministros de Asuntos Exteriores y a la Comisión Europea de que elaborasen un informe anual sobre los avances de la Unión Europea. Europa sufría entonces una grave crisis económica y los gobiernos de los Estados no consideraron oportuno en aquel momento abordar las reformas propuestas en el informe y avanzar en el camino de la creación de la Unión Europea en los términos previstos.

Y, sin embargo, el Informe Tindemans, que fue precedido por amplísimas consultas con sectores sociales, institucionales y académicos, es el primero y más completo informe sobre el concepto de «Unión Europea», y muchas de sus propuestas resultan, aún hoy en día, novedosas y necesarias para completar el edificio de la Unión. Así, además de la consolidación de las instituciones existentes y el desarrollo de políticas comunes, Tindemans proponía ampliar los poderes de la Comisión Europea y que su presidente fuese aprobado por el Parlamento Europeo; proponía también reforzar los poderes del Parlamento Europeo, atribuyéndole el derecho de iniciativa legislativa y haciendo que los diputados fuesen elegidos por sufragio universal; proponía extender la votación por mayoría cualificada en el Consejo y la extensión de la duración de las presidencias rotatorias de seis meses a un año. En el ámbito de la política exterior y de seguridad, y a efectos de asegurar que la Unión Europea hablase con una sola voz en el contexto internacional, Tindemans proponía la obligación de que los Estados miembros acordasen posiciones comunes por mayoría de votos; y propuso también la creación de una Agencia Europea de Armamento. Por lo demás, el Informe Tindemans proponía incluir en el ámbito de las CCEE la política monetaria, la energía, la política educativa, la protección

del medio ambiente, los derechos de los consumidores, y políticas sociales y regionales.¹⁴

A partir de entonces, sucesivas reuniones de los jefes de Estado o de Gobierno y subsiguientes documentos y declaraciones políticas irían perfilando con más detalle el contenido de la cooperación política, que pierde su difuso objetivo inicial de búsqueda de la unión política de Europa para centrarse, de manera prácticamente exclusiva, en un objetivo mucho más limitado: la definición de lo que va a ser la política exterior común de los Estados miembros de las CCEE, y el diseño de la estructura institucional de gobierno de la misma y su dinámica. Pero, como no podría ser de otra manera, esos mismos documentos y declaraciones fueron también perfeccionando el funcionamiento de las instituciones comunitarias, tanto en lo que se refiere a sus relaciones con el ámbito de la cooperación política, como —y vinculado con ello— en lo que se refiere al marco de las previsiones formales de los Tratados, en términos generales.

En esta línea, cabe mencionar el denominado «Informe de los Tres Sabios», de octubre de 1979, encargado por el Consejo Europeo de Bruselas, de 5 de diciembre de 1978, a instancias del presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing, con objeto de mejorar los mecanismos y el funcionamiento de las instituciones comunitarias, con vistas a la futura ampliación de la Comunidad a doce miembros.¹⁵ El Informe de Londres, sobre la cooperación política, de 13 de octubre de 1981, que da un paso adelante en su regulación formal, si bien se concentra en los aspectos prácticos, procedimentales, de la cooperación política (las reuniones de ministros tipo Gymnich —informales y secretas—, el papel del Comité Político, del Grupo de Corresponsales, de los grupos de trabajo, del sistema de comunicación electrónica COREU, de la información al Parlamento Europeo, etc.).¹⁶ El Plan Genscher-Colombo, de noviembre de

1981. Esta iniciativa italo-alemana, fue significativa porque partió de una actuación autónoma del ministro de Asuntos Exteriores alemán, Hans-Dietrich Genscher, que fue seguida inmediatamente por el ministro de Asuntos Exteriores italiano Emilio Colombo. Sin embargo, aunque se le dio un título que hace pensar que se trata de un borrador legislativo articulado –*Draft European Act*–, en realidad es un texto puramente político que, eso sí, hace interesantes propuestas referidas a los principios que debían inspirar el proceso de integración europeo, la estructura y funcionamiento de las instituciones, y la profundización en el integración económica.¹⁷ La Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart, de junio de 1983, caminaba en la misma dirección que la iniciativa italo-alemana, Genscher-Colombo, y, además de reforzar algunas de su propuestas, vino principalmente a reafirmar el compromiso de los Estados miembros con la integración política de Europa. Así, con gran claridad y contundencia, decía la Declaración:

Los Jefes de Estado o de Gobierno, sobre la base de la conciencia de un destino común y el deseo de afirmar la identidad europea, confirman su compromiso de avanzar hacia una unión cada vez más estrecha entre los pueblos y los Estados miembros de la Comunidad Europea.¹⁸

Pero, desde el punto de vista de las instituciones, la aportación más importante de la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart quizá sea la detallada regulación que hace del Consejo Europeo, cuya estructura y funciones describe de manera explícita, tanto en lo que se refiere a su actuación en el marco de la cooperación política, como en lo que se refiere a su actuación en el marco de las CCEE. Regulación que será tomada por los proyectos de reforma institucional que siguieron.

Y es en este contexto cuando el Parlamento Europeo va a realizar su más importante

aportación al proceso de reforma del proyecto europeo de integración que –como acabamos de ver– venía tratándose de abordar de manera plena y con escaso éxito desde los años setenta del siglo pasado. Así, bajo la iniciativa y el impulso del diputado italiano Altiero Spinelli, el Parlamento Europeo aprobó, el 14 de febrero de 1984, el proyecto de Tratado por el que se establece la Unión Europea, más conocido como «proyecto Spinelli». Este proyecto tiene gran relevancia, dado que es la primera vez que este tipo de reforma global de las CCEE, estableciendo una nueva Unión Europea, se formula de manera jurídica y de forma articulada, incluyendo además, en el mismo texto y en la estructura institucional resultante, los dos ámbitos que, hasta ese momento, venían caminando de manera paralela, pero separada: la cooperación política europea y las CCEE. Es curioso observar, sin embargo, que el proyecto no define en artículo alguno, de manera específica, qué es la Unión Europea, si bien describe con extensión y de manera detallada (87 artículos) sus objetivos, su estructura institucional y funciones, sus competencias –«políticas de la Unión»– y su financiación.¹⁹ El proyecto Spinelli, sin embargo, a pesar de haber sido aprobado por una amplia mayoría de los diputados europeos,²⁰ no llegaría a ser ratificado. El nuevo Parlamento Europeo, elegido cuatro meses después, en las elecciones de junio de 1984, no mantendría del texto y los Estados no lo ratificaron. Sin embargo, si bien su transcendencia jurídica fue nula, debido a su no ratificación, el proyecto Spinelli no ha dejado de tener transcendencia política y ha servido de modelo o, cuando menos, de inspiración a las reformas jurídicas de las CCEE, y de la propia Unión Europea, que vendrían después.

En esta línea, tras las elecciones europeas de junio de 1984, tratando de retomar el proyecto de reforma de las CCEE y de establecimiento de una nueva unión política europea, y tratan-

do de implicar de manera directa a todos los gobiernos de los Estados miembros en la redacción de un nuevo proyecto de reforma, el Consejo Europeo de Fontainebleau, de 25-26 de junio de 1984, decidió nombrar un comité intergubernamental *ad hoc* sobre la reforma institucional de las CCEE. El nuevo comité, tomando como modelo el «Comité Spaak», que preparó la elaboración de los Tratados de Roma, de 1957, se formó con un experto representante de cada Estado miembro, más un miembro de la Comisión Europea, y fue presidido por James Dooge, exministro de Asuntos Exteriores de Irlanda. El Comité Dooge –también conocido como «Comité Spaak II»–, a diferencia del proyecto Spinelli, no adoptó la forma de proyecto jurídico, sino que se mantuvo en la línea de los anteriores proyectos, como una mera propuesta política de reformas. Ello, no evitó, sin embargo, que muchas de sus propuestas fuesen similarmente avanzadas, lo que provocó el rechazo de algunos gobiernos e, incluso, la deslealtad de algunos de sus miembros –i.e. el Reino Unido– que no dudaron en hacer una contrapropuesta al informe, desde el mismo seno del comité, al mismo tiempo que este estaba siendo debatido.²¹

En el medio de estos proyectos de reforma de las CCEE y de la cooperación política europea, se produjeron también otros proyectos de reforma que, si bien tuvieron un alcance menor y un objetivo más técnico que político, merecen ser también mencionados aquí por su contribución, siquiera sea parcial, a este proceso general de reforma. Así, en esta línea, merece ser recordado el Informe Spierenburg, de septiembre de 1979, cuyo objetivo fue solamente reformar y mejorar la estructura administrativa de la Comisión Europea. Muchas de sus propuestas fueron aceptadas y hoy forman parte ya de esa estructura administrativa.²² El Informe Thorn, de junio de 1981, elaborado por el entonces presidente de la Comisión

Europea, Gaston Thorn, a los pocos meses de llegar al cargo, y que se dirigió exclusivamente a la reforma de los aspectos presupuestarios y otros ámbitos de determinadas políticas de las CCEE.²³ Es curioso destacar que el propio presidente Thorn denominó a este proyecto de reforma presupuestaria «*L'Europe de la deuxième génération*»,²⁴ sirviendo de precedente –siquiera sea en su denominación– al plan de recuperación económica de la actual presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, *Next Generation EU* (aprobado por el Consejo Europeo de 17-21 de julio de 2020). Y, en fin, no podemos dejar de mencionar aquí también el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la reforma del mercado interior, de junio de 1985, que abrió el camino al actual mercado interior de la UE y al establecimiento de la unión económica y monetaria.²⁵ Sin embargo, ninguno de estos proyectos de reforma se centró en el objeto de este estudio: la reforma de la cooperación política y de las instituciones de gobierno de la Unión Europea.

El Acta Única Europea

El resultado de todos estos proyectos va a ser el Acta Única Europea (en adelante AUE).²⁶ Y, la verdad es que el AUE no va a introducir innovación alguna con respecto a las modificaciones que se habían venido proponiendo en los proyectos de reforma que hemos descrito en páginas anteriores, muchas de las cuales, por lo tanto, estaban ya en funcionamiento desde hacía un tiempo. Más bien al contrario –y esta es su gran aportación–, lo que el AUE viene a hacer es formalizar jurídicamente lo que hasta aquel momento eran solo propuestas políticas de reforma y prácticas –institucionales y procedimentales– que se venían produciendo de hecho, sin marco jurídico regulador alguno. Así, efectivamente, el AUE es el primer Tratado importante de reforma de los Tratados constitutivos que se produce desde 1957. Los otros

Tratados de reforma que se habían aprobado hasta aquel momento fueron solo parciales, sobre aspectos muy concretos de las CCEE, como las disposiciones presupuestarias, o las modificaciones exigidas por las nuevas adhesiones a las CCEE.

El AUE prevé y conforma una estructura de integración dual: por un lado, las Comunidades Europeas, que, como dice el artículo I del Acta, ‘se fundamentan en los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica’; y, por otro lado, la Cooperación Política Europea que se regula en el nuevo Título III del Tratado, cuyas disposiciones –como establece el mismo artículo I del Acta– ‘confirman y completan los procedimientos acordados en los Informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983)’, documentos todos ellos que hemos analizado en páginas anteriores de este trabajo. Las CCEE –de acuerdo con los Tratados constitutivos–, operarán bajo el principio de integración supranacional, con transferencia previa de soberanía por parte de los Estados miembros en esos ámbitos y con la regla general de la decisión por mayoría cualificada, salvo en aspectos concretos donde se mantiene excepcionalmente la unanimidad. Mientras que la Cooperación Política Europea operará bajo el principio de la cooperación intergubernamental, sin transferencia alguna de soberanía por parte de los Estados miembros en este terreno –la «cooperación europea en materia de política exterior»– y con la regla general de la decisión por unanimidad, o consenso. El objetivo es que los Estados miembros de las CCEE procuren ‘formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea’ y, a estos efectos, que ‘se comprometen a informarse mutuamente y a consultarse sobre cualquier asunto de polí-

tica exterior que ofrezca un interés general’ y, desde luego, antes de adoptar una posición definitiva en el marco de sus relaciones exteriores (Art. 30 AUE).

Por lo demás, en lo que se refiere a la regulación institucional, el AUE institucionaliza jurídicamente al Consejo Europeo, sobre el que se establece que ‘estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el presidente de la Comisión’, y se añade que estos ‘[e]starán asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión’ (Art. 2 AUE). Se dice, además que ‘[e]l Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año’, pero no se hace mención alguna a cuáles hayan de ser sus funciones, cosa que, sin embargo, sí se preveía –con gran detalle– en el Informe Tindemans –«Informe sobre la Unión Europea»– de diciembre de 1975, en la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de Stuttgart, de junio de 1983, y, desde luego, en el proyecto de constitución europea de Spinelli, de febrero de 1984. En lo que se refiere a los ministros de Asuntos Exteriores, se establece que estos, junto con un miembro de la Comisión ‘se reunirán al menos cuatro veces al año en el marco de la Cooperación Política Europea’, sin que se le dé nombre alguno a este tipo de reunión de ministros, si bien se admite que estos se reúnan también como Consejo de las Comunidades Europeas y que puedan, en ese marco y cuando fuese necesario, tratar también cuestiones de política exterior propias de la Cooperación Política (Art. 30.3.a AUE). Por lo demás, el Acta Única regula el Comité Político, cuya función es ‘dar el impulso necesario, asegurar la continuidad de la Cooperación Política Europea y preparar las discusiones de los ministros’ (Art. 30.7.c AUE), el grupo de corresponsales europeos (Art. 30.7.e AUE), los grupos de trabajo (Art. 30.7.f AUE), y una Secretaría, con sede en Bruselas y con la finalidad de asistir a la Presidencia

rotatoria en la preparación y ejecución de las actividades de la Cooperación Política Europea (Art. 30.7.g AUE). En fin, el Acta Única preveía también que la Comisión estuviese plenamente asociada a los trabajos de la Cooperación Política (Art. 30.3.b AUE), y que el Parlamento Europeo debía ser informado regularmente de ‘los asuntos de política exterior examinados en el marco de los trabajos de la Cooperación Política’ y que sus puntos de vista debían ser ‘tomados en consideración’ (Art. 30.4 AUE).

La cooperación política europea, pues, no fue fundida con el proceso de integración comunitario y tampoco queda muy clara la articulación institucional del gobierno de los dos ámbitos de la unión política que, en última instancia, se pretende formar, sobre todo en lo que se refiere a las dos únicas instituciones –ahora formalizadas– que pueden actuar en esos dos ámbitos: el Consejo Europeo y el Consejo. La misma AUE lo explica muy claro en su preámbulo. Así, el AUE afirma querer ‘proseguir la obra emprendida a partir de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea’, pero afirma también que esa Unión Europea se basa ‘por una parte, en unas Comunidades que funcionen con arreglo a normas propias y, por otra, en la Cooperación Europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior’ (preámbulo del AUE).

Así, en esta etapa que culmina en la aprobación del Acta Única, se elaboran y aprueban importantes documentos de carácter oficial que, si bien no llegan a ser aplicados plenamente en la realidad en todos los casos, incluyen relevantes propuestas, tanto de tipo político o estratégico, como de tipo institucional –que es lo más destacado a los efectos de este trabajo–. Propuestas que van a influir de manera decisiva en la conformación de las CCEE de entonces, pero también en la propia Unión Europea que

se establece en 1992 y, aún, en la Unión Europea actual, que surge del Tratado de Lisboa.

Sorprende, además, ver como la problemática que se refleja en estos documentos es muy similar a la que afecta a la UE aún hoy en día, casi cincuenta años después. Así, por ejemplo, el Informe Tindemans –que representa en esto a casi todos los demás documentos aquí analizados– subrayaba que ‘*The European idea is partly a victim of its own successes*’ y que ‘*the fragile nature of Europe in some ways also reflects the powerlessness of our States*’. Y, lo que es peor, se quejaba ya entonces de una indeseable tendencia que no podemos dejar de observar también hoy en día: ‘*A return to selfish national attitudes, to national barriers, and to the antagonisms which they have frequently engendered*’.²⁷

La reforma institucional de Maastricht

La formulación del Tratado

El Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE, o Tratado de Maastricht)²⁸ lleva el plan de integración europea mucho más lejos de lo que lo hizo el Acta Única y, sin embargo, caminó en la misma dirección y con un proyecto muy similar, si bien más complejo y comprehensivo. Así, en Maastricht se pasa de la estructura de dos pilares del AUE –la Cooperación Política Europea y las Comunidades Europeas– a una estructura de tres pilares: un pilar de integración, en términos propios, formado por las tres Comunidades Europeas ya existentes –que constituyen, en realidad, el cuerpo central del nuevo edificio que se construye–, y dos pilares adyacentes de cooperación política: uno sobre la política exterior y de seguridad común –en realidad, la vieja cooperación política europea–, a lo que se añade el plan de crear, de manera progresiva, también una política de defensa; y otro sobre justicia y asuntos de interior.

En realidad, lo que la reforma que se abordó en el Tratado de Maastricht pretendía era,

(a) en primer lugar, desarrollar y profundizar en el proceso de integración que se venía produciendo en el ámbito de las CCEE —el primer pilar o, más bien, el cuerpo central del edificio de la Unión—, y ello, completando el mercado interior con el establecimiento de una unión económica y monetaria, y completando también este proceso de integración económica con nuevas aportaciones de integración política —la ciudadanía europea, derechos políticos y sociales, etc.—; se trataba así de rellenar, en la medida de lo posible, el «déficit democrático», del que se quejaba el Parlamento Europeo. (b) En segundo lugar, se trataba de dotar a este proceso de integración de un mayor contenido social y de solidaridad entre los Estados, mediante la política social y la cohesión. (c) En tercer lugar, se trataba de convertir la cooperación en política europea, formalizada jurídicamente por primera vez en el Acta Única Europea, en una auténtica política exterior común, integrada en el edificio de la Unión Europea, estructurada institucional y jurídicamente, que incluyese también una política de defensa —segundo pilar—. Y (d) en cuarto lugar, se trataba de establecer también una cooperación política estructurada institucional y jurídicamente en el campo judicial y policial —tercer pilar—, de tal manera que el mercado sin fronteras interiores se viese completado y protegido por la eficacia transnacional de la actuación de los tribunales de justicia y de los cuerpos de seguridad nacionales.

El debate que se culmina en Maastricht vino precedido también de la formulación de relevantes documentos —además de los ya analizados en páginas anteriores—, como el informe del Comité Delors, sobre la unión económica y monetaria,²⁹ las resoluciones del Parlamento Europeo sobre los diversos aspectos de la reforma de los Tratados,³⁰ la opinión de la Comisión Europea sobre la unión política, que proponía establecer una sola Comunidad Euro-

pea,³¹ o los mensajes conjuntos del Presidente francés François Mitterrand y del Canciller alemán Helmut Kohl, que asumieron entonces un papel impulsor de la integración política de Europa.³²

Dada la diversidad y la especificidad de los temas que pretendía abordar la reforma, el Consejo Europeo de Roma, de 14 y 15 de diciembre de 1990, decidió convocar dos Conferencias Intergubernamentales separadas: una sobre la unión económica y monetaria, que estaría formada por los ministros de economía y finanzas; y otra sobre la unión política, que estaría formada por los ministros de asuntos exteriores. Al mismo tiempo, el Consejo Europeo decidió también fijar la agenda o contenido material básico sobre el que las conferencias deberían concentrar su labor.³³ Las dos Conferencias Intergubernamentales se reunieron de manera separada, concluyendo su labor en el Consejo Europeo de Maastricht, de 9 y 10 de diciembre de 1991. El resultado final fue, sin embargo, un texto único, que cubría los dos aspectos sustantivos sometidos a debate —la unión económica y monetaria, y la unión política—, que se basó en la propuesta que hizo la presidencia luxemburguesa el 18 de junio de 1991.³⁴

La Unión Europea, pues, se constituyó sobre tres pilares: un pilar de integración política y económica —las tres CCEE ya existentes, ampliadas en su contenido material, fundamentalmente la Comunidad Europea, a la que se le retira el limitador calificativo de «Económica»—, y dos pilares de cooperación política —la política exterior y de seguridad común, y la cooperación en justicia y asuntos de interior—. Y, si bien es verdad que el proceso de integración, tanto en el ámbito económico, como en el ámbito político, avanzó de una manera extraordinaria, es igualmente verdad que ya en aquel momento se puso un freno, prácticamente definitivo, a la pretensión de convertir a las CCEE en una

unión política de carácter federal. Así, donde el proyecto de Tratado de la presidencia luxemburguesa establecía que *‘Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus graduel menant à une Union à vocation fédérale’* (Art. A) –en sus términos originales–, el Tratado definitivo de la Unión Europea estableció simplemente que *‘El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa’* (Art. A); texto que se mantiene en la versión actual del TUE (párrafo segundo del Art. 1), tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa.

Por lo demás, el nuevo Tratado de Maastricht no solo constituyó una Unión Europea con importantes competencias en materia de política exterior y de seguridad común, y de cooperación en justicia y asuntos de interior, sino que introdujo también relevantes modificaciones en el que en este momento pasa a ser denominado Tratado de la Comunidad Europea. Modificaciones en cuya propuesta y aprobación España tuvo un papel muy destacado. Así, la participación de España durante la fase de debate y formulación del Tratado de Maastricht –que coincidió con la presidencia del Gobierno socialista de Felipe González, en aquel momento ya en su tercer mandato– fue especialmente intensa en lo que se refiere a la aprobación de la política social, la política de cohesión, la ciudadanía europea –estas dos últimas fueron una iniciativa propia de España– y el Comité de las Regiones –resultado de las iniciativas de Alemania y España–. No fue, sin embargo, tan exitosa la apuesta de España por una política de defensa autónoma de la UE, en respaldo de la propuesta franco-alemana, ni en lo que se refiere a la delimitación de los criterios de convergencia exigidos para poder entrar en la tercera fase del establecimiento de la unión económica y monetaria –la introducción del euro–. Por otra parte, la política de cohe-

sión no fue tampoco tan extensa como España pretendía y se vio limitada por las presiones contrarias del Reino Unido, Dinamarca y Países Bajos, quedándose reducida a la previsión de una financiación especial para proyectos en los sectores del medio ambiente, y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.³⁵

La regulación institucional

En lo que se refiere estrictamente a los aspectos institucionales, y muy en particular, a las instituciones de gobierno de la UE –Consejo Europeo, Consejo, Comisión, Parlamento Europeo–, y excluidas, por tanto, las demás instituciones y órganos –Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, los órganos consultivos, etc.–, la verdad es que el Tratado de Maastricht no introduce novedades radicales y se limita, más bien, a construir sobre la base de la estructura institucional ya existente, tanto en lo que se refiere al ámbito de las CCEE, como en lo que se refiere al antiguo ámbito de la cooperación política europea, que pasa a ahora a convertirse en el segundo pilar, es decir, la política exterior y de seguridad común.

El Tratado afirma que la Unión ‘tendrá un marco institucional único’ (Art. C), con lo que no parece querer distinguir entre las instituciones en función de su ámbito de actuación: la integración comunitaria –las CCEE, primer pilar–, o la cooperación política intergubernamental –segundo y tercer pilares–. Y, así –con una dicción ciertamente confusa e inconcreta–, el segundo párrafo del artículo C del Tratado establece que *‘La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo’*. Lo que, en realidad, viene a querer decir el Tratado es que la Unión debe mantener una estrecha coherencia entre la realización de sus políticas comu-

nitarias y la realización de su política exterior, sobre todo, claro es, cuando esta última tenga una dimensión económica. En este sentido, el propio precepto establece más adelante –ya de una manera más clara y precisa– que ‘El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas’. Y, si a ello le añadimos el hecho de que el nuevo artículo 4 del nuevo Tratado de la Comunidad Europea, tal y como resulta modificado por el Tratado de Maastricht, enumera las instituciones a las que corresponde ‘[l]a realización de las funciones asignadas a la Comunidad’ –Parlamento Europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia, y Tribunal de Cuentas– y, entre ellas, no incluye al Consejo Europeo –que es regulado aparte–, no podemos menos que concluir que ese marco institucional no es tan «único» como dice el artículo C del Tratado, sino que es más bien un marco institucional diverso, en el que cada institución tiene un cuadro competencial distinto, en función del ámbito sobre el que actúa. Es decir, tal y como venía ocurriendo hasta entonces, y como hemos descrito en páginas anteriores.

Así, el Tratado de Maastricht regula de manera diferente las instituciones con competencia en el segundo pilar, es decir, sobre la política exterior y de seguridad común, que son el Consejo Europeo y el Consejo, y las instituciones con competencia en el primer pilar, es decir sobre el conjunto de las CCEE, que son –como establece el mencionado artículo 4, y en lo que aquí interesa– el Consejo, la Comisión, y el Parlamento Europeo. En este sentido, pues, el Consejo sería la única institución que tendría una jurisdicción doble: sobre el primer pilar y sobre el segundo.

Sin embargo, para hacer la cosa más compleja, tampoco se puede decir que esa distinción pueda ser establecida en términos radicales o

excluyentes. Por el contrario, (a) en primer lugar, el Consejo Europeo, aunque no es mencionado en el artículo 4 como una institución comunitaria, es evidente que extiende su jurisdicción, siquiera sea en términos políticos, también sobre el primer pilar, es decir, sobre las Comunidades Europeas. Así, el artículo D del Tratado establece que es función del Consejo Europeo dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales, y, claro es, la Unión, así concebida, abarca todo, tanto la cooperación política, en política exterior y en justicia y asuntos de interior –el segundo y tercer pilares–, como las CCEE –el primer pilar–. (b) En segundo lugar, si bien el Parlamento Europeo y la Comisión aparecen reguladas solo como instituciones pertenecientes a las Comunidades, no están en absoluto excluidas de toda participación en los ámbitos del segundo y tercer pilares, es decir, la cooperación política en política exterior y en justicia y asuntos de interior. Así, el Parlamento Europeo y la Comisión están «asociados» a esos ámbitos de cooperación política.

En este sentido, en lo que se refiere al Parlamento Europeo, el Tratado establece el deber del Consejo Europeo de presentar al Parlamento un informe después de cada una de sus reuniones, y también un informe escrito anual sobre el progreso de la Unión (Art. D). Y, lo que es más relevante, el Tratado establece el deber de la Presidencia del Consejo de consultar con el Parlamento Europeo ‘sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior y de seguridad común’ y velar por que ‘se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo’; además de mantenerlo regularmente informado sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión (Art. J.7). Pero, el Parlamento no solo adopta una posición pasiva, como mero receptor de información, sino que, a su vez, puede ‘dirigir preguntas o formular recomendaciones

al Consejo', y, en fin, se establece igualmente que, cada año, se organizará 'un debate sobre los progresos realizados en el desarrollo de la política exterior y de seguridad común'. (Art. J.7) Y, en lo que se refiere a la Comisión Europea, el Tratado de Maastricht no solo establece, de manera general, que esta está 'plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común' (Art. J.9), sino que establece también que la Comisión puede 'plantear al Consejo cualquier cuestión relacionada con la política exterior y de seguridad común y presentar propuestas al Consejo' (Art. J.8).

En definitiva, como establece el artículo E del Tratado, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión no solo ejercen sus competencias en las condiciones y para los fines previstos por las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, sino también en las condiciones y para los fines previstos en las demás disposiciones del Tratado de la Unión Europea, que regula de manera específica la cooperación política en política exterior y de seguridad común, y en justicia y asuntos de interior.

Veamos ahora, pues, como quedan cada una de cada una de las dos instituciones de gobierno de la UE, mencionadas en líneas anteriores, y que extienden su jurisdicción al conjunto de la Unión: el Consejo Europeo y el Consejo.

El Consejo Europeo

El Consejo Europeo es regulado de una manera un poco más extensa y detallada de lo que lo había sido en el AUE. Cabe destacar, en primer lugar, que su regulación es incluida exclusivamente en el marco de la Unión Europea, es decir, en el marco de la cooperación intergubernamental –en el TUE–, y no como una institución de las Comunidades (Art. D TUE). Ya vimos en líneas anteriores cómo el artículo 4 del Tratado no incluía al Consejo Europeo en la lista de las instituciones de la Comunidad Eu-

ropea, lo cual no deja de ser una paradoja, dado que el Consejo Europeo va a disponer también de un notable grado de competencia –siquiera sea político– en ese ámbito específico.

En lo que se refiere a su composición, el Tratado de Maastricht mantiene lo previsto en el AUE, es decir: los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, más el presidente de la Comisión, asistidos por los ministros de asuntos exteriores de los Estados y por un miembro de la Comisión. Y lo mismo cabe decir con respecto a la frecuencia de sus reuniones: al menos dos veces al año. Lo que sí añade el TUE ahora es que el Consejo Europeo se reúne bajo la presidencia del Jefe de Estado o de Gobierno del Estado miembro que ejerza la presidencia rotatoria del Consejo. Y, tras cada una de sus reuniones, el Consejo Europeo debía presentar un informe al Parlamento Europeo, a lo cual se añadió, además, el deber de presentar también al Parlamento un informe escrito anual, de carácter general, referido a 'los progresos realizados por la Unión'. Lo que sí regula el TUE con mayor precisión es lo referido a las competencias del Consejo Europeo, distinguiendo cuando este actúa en el ámbito de la Unión, en términos generales –incluidas las CCEE–, de cuando actúa en el ámbito de la cooperación política. Así, en el ámbito de la Unión, en general, el TUE establece que 'El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales' (Art. D TUE), mientras que cuando se refiere al ámbito de la cooperación política, el Tratado establece que 'El Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común' (Art. J.8 TUE).

El Consejo

En lo que se refiere al Consejo, el Tratado de Maastricht es también más detallado y extenso en su regulación de lo que lo fue el Acta

Única. En primer lugar, el TUE ya no habla de «los ministros de Asuntos Exteriores» —sin dar denominación alguna a ese tipo de reunión—, cuando estos se reunían en el ámbito de la cooperación política europea, y de «Consejo», cuando los ministros se reunían en el ámbito de las Comunidades Europeas. Ahora, el TUE va a emplear el término «Consejo» de manera general, para referirse a las reuniones de ministros de los gobiernos de los Estados, tanto en lo que se refiere al ámbito de la cooperación política —la política exterior y de seguridad común, y la cooperación en justicia y asuntos de exterior—, como en el ámbito de la integración supranacional —las CCEE—. Así, el artículo 146 del Tratado de la Comunidad Europea, tras la reforma introducida por el TUE, establece que ‘El Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro’, y también que su presidencia será ejercida ‘por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses’ (Art. 146 TCE). Y, en lo que hace referencia a sus funciones, centrándose solo en la cooperación política, el Tratado de Maastricht establece que ‘el Consejo tomará las decisiones necesarias para definir y ejecutar la política exterior y de seguridad común’, basándose en las orientaciones generales que establezca el Consejo Europeo. Si bien el mismo precepto le impone la obligación de carácter general de velar por ‘la unidad, la coherencia y la eficacia de la acción de la Unión’ (Art. J.8 TUE). En todo caso, el Tratado establece que, en este ámbito de la cooperación política, en términos generales, ‘El Consejo decidirá por unanimidad, excepto para las cuestiones de procedimiento’ (Art. J.8 TUE).

Dentro del marco institucional general del Consejo, el TUE regula el Comité Político, formado por los directores políticos, con la función de seguir la situación internacional y con-

tribuir a definir la política exterior mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo (Art. J.8 TUE). Lo que no regula ya el TUE son los «grupos de trabajo» del Consejo en esta materia, ni el «grupo de corresponsales europeos», que sí eran mencionados de manera específica por el AUE. Sí, en cambio, regula el TUE, por primera vez, el COREPER, al que se menciona en el artículo 151 del TCE, no por su nombre, sino como un ‘Comité compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros’, al que se encarga la ‘preparación de los trabajos del Consejo’. Es una Declaración anexa al Acta final del Tratado la que lo menciona específicamente por su nombre, estableciendo, además, que debía articularse su funcionamiento con el del Comité Político. Esa declaración proponía también la fusión de la Secretaría de la Cooperación Política, que preveía el AUE, con la Secretaría General del Consejo.³⁶

Y también regula el TUE con más detalle el papel de la presidencia rotatoria del Consejo, tanto —como acabamos de ver— en el artículo 146 del TCE, en su función de presidencia de las CCEE, como, en lo que hace referencia a la cooperación política, en el artículo J.5, que le atribuye la competencia de representar a la Unión en materia de política exterior y de seguridad común, y de asumir la responsabilidad de la ejecución de las acciones comunes de la Unión. Por otra parte, es a la presidencia del Consejo a quien —como hemos visto también con anterioridad— se atribuye de manera específica la función de consultar al Parlamento Europeo ‘sobre los aspectos principales y las opciones básicas de la política exterior y de seguridad común’ y de velar por que ‘se tengan debidamente en cuenta [sus] opiniones’. La presidencia, en fin, debe mantener ‘regularmente informado al Parlamento Europeo sobre el desarrollo de la política exterior y de seguridad de la Unión’ (Art. J.7 TUE).

Conclusión: Maastricht y después

El Tratado de Maastricht, como se trató de analizar en las páginas anteriores de este trabajo, es el resultado de un largo proceso de construcción y reforma. Proceso muy largo, tortuoso e incompleto. En todo caso, el resultado de ese proceso ha sido innovador y efectivo. En el sueño de los padres fundadores de las Comunidades Europeas estaba latente la constitución de una unión política europea de carácter federal. Es evidente que esa meta no ha sido conseguida, pero no cabe duda alguna de que, aún con esa deficiencia, lo alcanzado por la Unión Europea de hoy —en términos de paz, derechos fundamentales, desarrollo económico e integración política— supera con mucho todo lo que los padres fundadores podían haber imaginado. Pero, el proceso no se ha cerrado aún y, como tal, sigue inscrito en el artículo primero del vigente Tratado de la Unión Europea, tras la reforma del Tratado de Lisboa. Así, de acuerdo con el principio fundacional, la Unión Europea es, aún a día de hoy, ‘una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa’.

Desde este punto de vista, puede decirse que las reformas que introdujo el Tratado de Maastricht fueron innovadoras, cumplieron su función y han estado vigentes, con ligeras modificaciones posteriores, producidas por el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza, hasta que, casi veinte años después, el Tratado de Lisboa puso en funcionamiento la segunda Unión Europea. Una Unión Europea que está ya plenamente integrada, sin distinción entre el pilar de integración supranacional y los pilares de cooperación política intergubernamental, aunque se mantengan las diferencias en los procesos decisorios que rigen para cada uno de estos ámbitos. Y claro, en esta nueva Unión Europea, el Consejo Europeo no es ya una institución híbrida, mitad intergubernamental y mitad

supranacional, es simplemente una institución más de la UE, la más elevada de todas ellas, por su composición y por sus funciones constitucionales. Además, el Consejo Europeo ya no está presidido por la presidencia rotatoria del Consejo, sino que tiene su propio presidente permanente. Presidente que es elegido por los demás miembros de la misma institución, por mayoría cualificada. Es verdad que esta nueva figura es, en realidad, el resultado de una frustración: es el resultado del fallido intento de establecer un presidente de Europa, elegido por sufragio universal de los ciudadanos europeos. Pero, aún con esa limitación, si analizamos el papel realizado por los tres presidentes del Consejo Europeo habidos hasta el momento de redactar esta líneas —Herman van Rompuy (2009-2014), Donald Tusk (2014-2019), y Charles Michel (2019-presente)—, no se puede menos que concluir que han realizado su función con gran dignidad y eficacia, dándole al cargo una relevancia superior a la que inicialmente se pensaba que podía llegar a tener, y en tiempos muy difíciles para la UE.³⁷

Y, en lo que se refiere al Consejo, la nueva regulación que sigue al Tratado de Lisboa supera con mucho las previsiones del Tratado de Maastricht. Hoy, el Consejo tiene un papel político muy superior y el cambio en su estructura no ha hecho sino reforzar ese papel. La configuración permanente de diez formaciones del Consejo, de las cuales, una de ellas —la formación de Asuntos Exteriores—, ya no está sujeta a una presidencia rotatoria semestral, es una trascendente innovación en esta línea. Hoy, la formación de Asuntos Exteriores del Consejo tiene un relevante papel de liderazgo político y sigue a la cabeza —como lo hizo ya históricamente— del proceso de creación de la unión política de Europa. Y, en circunstancias dramáticas como las que se viven en Europa en el presente (con la guerra de Ucrania, producto de la injustificada e ilegal invasión por parte de Ru-

sia), ese liderazgo se hace más palpable y necesario. La formación de Asuntos Exteriores del Consejo cuenta ahora también con una presidencia permanente: la del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Es verdad, sin embargo, que, si bien este nuevo cargo fue diseñado para dirigir y agilizar el trabajo de la UE en este difícil terreno, no ha tenido aquí la Unión una suerte similar a la que tuvo con las designaciones de los sucesivos presidentes del Consejo Europeo. Así, la primera designación de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores correspondió a la británica Margaret Ashton (2009-2014), y su mandato fue un fiasco total, debido a su absoluta incompetencia para el desempeño de este relevante cargo. Podría decirse que, siquiera en parte, el actual conflicto de Ucrania debe mucho a su pésima gestión. Las otras dos presidencias –Federica Mogherini (2014-2019), y Josep Borrell (2019-presente)–, han resultado más eficaces y han demostrado una mayor capacidad para el desempeño de esa función. Así, tanto Mogherini como Borrell han aportado incluso dos nuevas estrategias europeas de seguridad para orientar la política exterior de la Unión.³⁸ No se puede decir, sin embargo, que su actuación haya demostrado el fuerte liderazgo político requerido para la gestión de ese importante puesto y, más bien al contrario, han manifestado una gran debilidad en la dirección de la política exterior de la UE. Debilidad que ha sido cubierta por el fuerte componente político y personal que esa formación del Consejo tiene, por su misma composición: los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros.

En fin, como complemento de todo lo dicho, no cabe menos que concluir que es necesario –y sería deseable– que la UE fuese capaz, en un futuro no muy lejano, de dar un paso más adelante en el refuerzo de esta estructura institucional de gobierno, dando un mayor papel en la

misma a la Comisión, como auténtico gobierno de Europa, y al Parlamento Europeo. Pero el desarrollo esta propuesta es algo que excede ya el marco estrecho de este trabajo.

NOTAS

- ¹ Merecen ser mencionados aquí, por ejemplo, el Movimiento Socialista por los Estados Unidos de Europa, creado en 1946; la Unión Europea de Federalistas, creada en París, en 1947; la Unión Parlamentaria Europea, de 1947, o los grupos demócrata-cristianos federalistas, que convergerían años más tarde en la Unión Europea de Demócratas Cristianos, establecida en 1965.
- ² Por ejemplo, el proyecto de Consejo de Europa de Winston Churchill, de 1946; el Movimiento para la Europa Unida (Comité Herriot), de 1947.
- ³ Traducción propia del original: «Report on European Political Cooperation» (London, 13 October 1981), *Bulletin of the European Communities*, Supplement 3, 1981, pp. 14-17.
- ⁴ *Ibidem*. La cooperación política europea, en realidad, se había iniciado ya en la práctica, si bien de forma bastante tímida, unos años antes, en la cumbre de la Haya, de 2 de diciembre de 1969, en la que se propuso la «unificación política» como desarrollo lógico de las CCEE (*Communiqué of the meeting of Heads of State or Government at The Hague*); la Cumbre de Luxemburgo, de 27 de octubre de 1970, que aprueba el Informe Davignon, en el que se propone comenzar por la concertación en política exterior como un paso previo necesario para la «unión política», y otras Cumbres y acuerdos políticos a los que nos referimos en las páginas que siguen.
- ⁵ *Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague* (1 and 2 December 1969).
- ⁶ «Report by the Foreign Ministers of the Member States on the problems of political unification (Luxembourg, 27 October 1970)», *Bulletin of the European Communities*, n.º 11, November 1970, pp. 9-14.
- ⁷ Dinamarca, Irlanda, y Reino Unido habían firmado su Tratado de Adhesión el 22 de enero de 1972 y, si bien su entrada se hizo plenamente efectiva el 1 de enero de 1973, comenzaron ya a ser aceptados antes de esa fecha en las reuniones políticas de las CCEE.
- ⁸ «Statement from the Paris Summit (19 to 21 Octo-

- ber 1972)», *Bulletin of the European Communities*, n.º 10, October 1972, pp. 14-26.
- ⁹ «Second report on European Political Cooperation in foreign policy matters (Copenhagen, 23 July 1973)», *Bulletin of the European Communities*, n.º 9, September 1973, pp. 14-21.
- ¹⁰ En la práctica, estas reuniones —«coloquios», se les denominó— se realizaron con mayor frecuencia, hasta seis veces por año («Second report on European Political Cooperation», *cit.*).
- ¹¹ «Declaration on European identity», *Bulletin of the European Communities*, n.º 12, December 1973, pp. 118-122.
- ¹² *Déclaration du Président Giscard d'Estaing à la presse à l'issue de la réunion des chefs de gouvernement de la Communauté européenne à Paris (10 décembre 1974)*, Paris, Ministère des Affaires étrangères de la République française, 21.02.2005.
- ¹³ «Final communiqué of the meeting of heads of Government of the Community (Paris, 9 and 10 December 1974)», *Bulletin of the European Communities*, n.º 12, December 1974.
- ¹⁴ «Report on European Union (29 December 1975)», *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1, 1976, pp. 11-35.
- ¹⁵ El «Informe sobre las instituciones europeas», fue un largo informe de más de 60 páginas, elaborado por tres prestigiosos políticos (Barend Biesheuvel, ex primer ministro de los Países Bajos, Edmund Dell, ex ministro británico de Comercio, y Robert Marjolin, ex vicepresidente de la Comisión Europea), que fue presentado al Consejo Europeo de Dublín, de 29-30 de noviembre de 1979. Sin embargo, a pesar del profundo análisis político realizado y del carácter moderado y pragmático de sus propuestas, sus reflexiones nunca llegaron a tener una transcendencia práctica. («Conclusions of the 'Three Wise Men'», *Bulletin of the European Communities*, n.º 11, November 1979, pp. 25-28).
- ¹⁶ «Report on European Political Cooperation» (London, 13 October 1981), *Bulletin of the European Communities*, Supplement 3, 1981, pp. 14-17.
- ¹⁷ «Draft European Act», *Bulletin of the European Communities*, n.º 11, November 1981, pp. 87-91.
- ¹⁸ «Solemn Declaration on European Union», *Bulletin of the European Communities*, n.º 6, June 1983, pp. 24-29.
- ¹⁹ Draft Treaty Establishing the European Union, *Official Journal of the European Communities* C 77, 19.3.1984, pp. 33-52.
- ²⁰ Votaron a favor del proyecto constitucional 237 diputados, en contra 32 y se abstuvieron 34 (*Official Journal of the European Communities* C 77, 19.3.1984, p. 53).
- ²¹ El informe Dooge proponía, entre otras cosas, la creación de una 'auténtica entidad política entre los Estados europeos, es decir, una Unión Europea', con poder de tomar decisiones en nombre de todos los ciudadanos, mediante un proceso democrático; crear un auténtico mercado interior para finales de la década; el fomento de la solidaridad entre los Estados miembros para reducir los desequilibrios estructurales que impiden la convergencia; la creación de un mercado financiero europeo; la creación de una comunidad tecnológica; la promoción de los valores comunes; la realización gradual de un espacio social europeo, etc. (Dooge Committee Report: *Ad hoc Committee for Institutional Affairs. Report to the European Council* (Brussels, 29-30 March 1985), ECSC-EEC-EAEC, Luxembourg, 1985).
- ²² «Proposition de réforme de la Commission des Communautés européennes et de ses services, Rapport établi à la demande de la Commission par cinq personnalités indépendantes placées sous la présidence de Monsieur Dirk Spierenburg», Bruxelles, 24 septembre 1979. En: http://www.cvce.eu/obj/proposition_de_reforme_de_la_commission_des_communautes_europeennes_et_de_ses_services_24_septembre_1979-fr-d3982dfa-f4a6-44adb5d0-1f6b58f796a1.html
- ²³ «Rapport de la Commission des Communautés européennes au Conseil en exécution du mandat du 30 mai 1980 (24 juin 1981)», *Bulletin des Communautés européennes*, Supplément 1/81, 1981, pp. 5-18.
- ²⁴ Entrevista en la revista *30 jours d'Europe*, n.º 276-277, Paris, Juillet-Août 1981. En: http://www.cvce.eu/obj/l_europe_de_la_deuxieme_generation_dans_30_jours_d_europe_juillet_1981-frd-6d014a7-0d8d-44f1-a96a-852c238d01e6.html
- ²⁵ Commission of the European Communities, *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985) (COM(85) 310 final, Brussels, 14 June 1985).
- ²⁶ Acta Única Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 169, 29.6.1987, pp. 1-19.
- ²⁷ «Report on European Union (29 December 1975)», *cit.*
- ²⁸ Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 191, 29.7.1992, pp. 1-112.

- ²⁹ Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on economic and monetary union in the European Community*. El comité, de 19 miembros, estaba presidido por Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, y de él formaban parte dos economistas españoles: Miguel Boyer y Mariano Rubio. El informe fue presentado el 17 de abril de 1989. (En: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6161_en.pdf).
- ³⁰ Sobre todo, la *Resolución sobre la Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia del Parlamento para la Unión Europea*, de 11 de julio de 1990 (DO C 231, 17.9.1990), pp. 97-105.
- ³¹ Commission of the European Communities, *Commission opinion of 21 October 1990 on the proposal for amendment of the Treaty Establishing the European Economic Community with a view to political union* (COM (90) 600, 21.10.1990) (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1990).
- ³² Mensaje de 18 de abril de 1990 (en: <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=1&K=1008730113&W=DATE+%3D+%2719.04.1990%27+ORDER+BY+DATE/Descend>). Y mensaje de 6 de diciembre de 1990 (en: <http://www.doc.diplomatie.gouv.fr/BASIS/epic/www/doc/DDW?M=1&K=1004945409&W=DATE+%3D+%2706.12.1990%27+ORDER+BY+DATE/Descend>).
- ³³ European Council Rome, 14 and 15 December 1990, *Presidency Conclusions* (Part I).
- ³⁴ Conférence des Représentants des Gouvernements des États Membres – Union Politique. Conférence des Représentants des Gouvernements des États Membres – Union Économique et Monétaire, *Projet de Traité sur l'Union* (document de référence de la Présidence luxembourgeoise). Luxembourg, le 18 Juin 1991 (CONF-UP-UEM 2008/91, R/LIMITE).
- ³⁵ Véase una descripción detallada de los debates habidos en las dos Conferencias Intergubernamentales, en: CVCE, *The Treaty on European Union, Intergovernmental negotiations* (en: <http://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/454e5549-ca83-45d7-a97d-3d3683c72cbb>).
- ³⁶ **DECLARACIÓN** relativa a las disposiciones prácticas en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. La Conferencia conviene en que se estudiará posteriormente la articulación de los trabajos entre el Comité Político y el Comité de Representantes Permanentes, así como las disposiciones prácticas de la fusión de la Secretaría de la Cooperación Política con la Secretaría General del Consejo y de la colaboración entre esta última y la Comisión. (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 191, 29.7.1992, pp. 104).
- ³⁷ Van Rompuy asumió un importante papel de liderazgo político en la grave crisis económica y del euro, que ocupó prácticamente todo su mandato (2009-2014). Tusk tuvo que enfrentarse al Brexit, y logró mantener la unión sin fisuras de toda la UE frente al Reino Unido. Y Michel ha tenido que enfrentarse a la crisis sanitaria y económica de la pandemia del Covid-19 y, en la actualidad, a la gravísima crisis política y económica provocada por la guerra de Ucrania, que continúa aún en el momento de redactar estas líneas.
- ³⁸ *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, de Federica Mogherini, aprobada por el Consejo Europeo de 28 de junio de 2016. Y la *Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa—Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales*, de Josep Borrell, aprobada por el Consejo en su sesión del 21 de marzo de 2022.

