

LA UNION EUROPEA: GENESIS DE MAASTRICHT (*)

Por FRANCISCO J. FONSECA MORILLO (**)
y JUAN A. MARTIN BURGOS (***)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. DE LA COMUNIDAD A LA UNIÓN.—III. LA DINÁMICA DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA COMUNIDAD.—IV. CRONOLOGÍA DE MAASTRICHT: IV.1. La preparación y la convocatoria de las CIG. IV.2. El desarrollo de las CIG: IV.2.1. Organización de los trabajos. IV.2.2. Etapas de la negociación.—V. CONCLUSIONES.

«Llegará un día en que tú, Francia; tú, Rusia; tú, Inglaterra; tú, Alemania, todas vosotras, naciones del continente, *sin perder vuestras cualidades distintas y vuestra gloriosa individualidad, os fundiréis estrechamente en una unidad superior y constituiréis la fraternidad europea*, igual que Normandía, Bretaña, Borgoña, Lorena, Alsacia, todas nuestras provincias, se han fundido en Francia. *Llegará un día en que*

(*) Este artículo recoge los puntos de vista propios de los autores y no corresponde ni expresa los puntos de vista oficiales de las Instituciones a las que pertenecen.

(**) Francisco J. Fonseca Morillo es profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valladolid. En la actualidad es Consejero del Director General de la Célula de Prospectiva de la Comisión de las Comunidades Europeas en Bruselas.

(***) Juan A. Martín Burgos, licenciado en Derecho, primer secretario de embajada, ha sido letrado en el Tribunal de primera instancia en Luxemburgo. En la actualidad es consejero jurídico en la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas en Bruselas.

no habrá más campos de batalla que los mercados abriéndose al comercio y los espíritus abriéndose a las ideas. ¡Llegará un día en que las balas y las bombas serán sustituidas por los votos, por el sufragio universal de los pueblos, por el venerable arbitraje de un gran Senado soberano que será para Europa lo que el Parlamento es para Inglaterra, lo que la Dieta es para Alemania, lo que la Asamblea legislativa es para Francia! Llegará un día en que en los museos se exhibirá un cañón como se exhibe hoy un instrumento de tortura, ¡con la sorpresa de que eso haya podido existir! Llegará un día en que veremos a esos dos grupos inmensos, los Estados Unidos de América y los Estados Unidos de Europa, colocados uno frente al otro, tendiéndose la mano por encima de los muertos, intercambiando sus productos, su comercio, su industria, su arte, sus genios...» (Victor Hugo, discurso de apertura del Congreso de la Paz en París, el 21 de agosto de 1849).

I. INTRODUCCIÓN

Independientemente del contenido lírico y del tono romántico de ese gran europeísta que fue Víctor Hugo, el Tratado de Maastricht supone, ante todo, la consagración de ese principio con el que se abre este artículo y mediante el cual los Estados miembros de la Comunidad, sin perder sus «cualidades distintas y su gloriosa individualidad», han decidido «fundirse estrechamente en una unidad superior».

Dicho en el lenguaje del Tratado:

“RESUELTOS a salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea emprendido con la constitución de las Comunidades Europeas” y “ANTE LA PERSPECTIVA de las ulteriores etapas que habrá que salvar para avanzar en la vía de la integración europea”, “HAN DECIDIDO crear una Unión Europea” (1).

(1) El texto íntegro del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) puede encontrarse en la publicación conjunta del Consejo y de la Comisión de las Comunidades Europeas del texto del Tratado firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (referencia ISBN 92-824-0955-4, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1992). También en *RIE*, 1992-1, págs. 319-439.

En este sentido, Maastricht hace una vocación de fe en la Unión Europea como entidad con una finalidad y una vocación política, *en clara armonía y lógica* con lo previsto en los preámbulos de los Tratados constitutivos y del Acta Unica Europea (en adelante AUE) (2), pero suponiendo, al mismo tiempo, un salto *cualitativo* en la confirmación de la Unión no como un OPNI (3), sino como un actor político bien identificado, aún cuando, por supuesto, Maastricht no sea sino la primera fase en la consolidación de una auténtica Unión Política (4).

Así, allá donde el artículo 1 del AUE se limitaba a declarar:

Las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea,

el primer artículo del TUE, el artículo A, declara sin ambages:

(2) Véanse, respectivamente, el 5.º Considerando del Tratado de la CECA:

"RESUELTOS a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido";

el 1.º del Tratado CEE:

"RESUELTOS a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos";

el 1.º del Tratado de Fusión de los ejecutivos de 1965:

"RESUELTOS a progresar por la vía de la unidad europea";

y el 1.º del AUE:

"ANIMADOS por la voluntad de 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, de conformidad con la Declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983".

(3) Expresión típica en la jerga comunitaria que define coloquialmente a la Comunidad como Objeto Político No Identificado. Más en detalle, véase un desarrollo de este concepto en QUERMONNE, Jean L.: *Existe-t-il un modèle politique européen?*, Revue Française de Science Politique, 1990, n 2, pp. 194 à 201.

(4) Prueba de ello es que en el propio texto del Tratado se ha previsto ya su revisión en 1996 (artículo N. 2).

Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada "Unión".

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos.

La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos.

Sin lugar a dudas, Maastricht constituye aún un gran desconocido, tanto por la novedad del mismo como por su gran complejidad fruto de una intensa tarea de preparación y de esfuerzo por aunar todas las voluntades en torno a un acuerdo aceptable en su globalidad. En este sentido, pretendemos con este artículo presentar la génesis de Maastricht de manera sintética pero en su globalidad e intentando explicar las razones y la evolución que han conducido a los textos finales.

Por ello, este artículo pretende hacer visible el hilo conductor que, partiendo de la propia historia comunitaria y de los acontecimientos históricos exteriores, fue agrupando las voluntades en torno al proyecto de Unión. En el mismo se recorrerán también los momentos más destacados de las propias negociaciones.

II. DE LA COMUNIDAD A LA UNIÓN

Antes de comenzar a analizar tanto la dinámica interna como las negociaciones que permitieron llegar a los Acuerdos de Maastricht, conviene realizar una serie de reflexiones que nos permitan adentrarnos en los arcanos de Maastricht y comprender desde el punto de vista de las ciencias política y jurídica su verdadero significado.

En este punto, quisiéramos insistir en el hecho que, a nuestro entender, Maastricht ha respondido —con todas las rebajas negociadoras que se quieran— a la necesidad, sentida unánimemente, de simultaneizar la individualidad y especificidad de cada uno de los Estados con la puesta en común de una parte de sus competencias soberanas en

el marco de la Unión, conscientes que en un mundo interdependiente y que tiende a la globalización en sus relaciones, no sólo económicas, sino también políticas, la mejor manera que tienen los Estados miembros de ejercer plenamente su soberanía es poniéndola en común en aquellas áreas en que ello sea más eficaz (5).

Este concepto de «pool» de soberanías, del cual Jacques Delors se ha convertido en su adalid principal, aparece claramente recogido en su discurso de apertura del 40 aniversario del Colegio de Europa, el 17 de octubre de 1989, cuando el Presidente de la Comisión predicó en favor de una nueva Comunidad en la cual, frente a las tesis clásicas de integración funcional como respuesta de los «padres fundadores» al callejón sin salida entre federalistas y nacionalistas, la Europa *del ideal* y la Europa de la *necesidad* se reencuentran, tanto por exigencias externas a la Comunidad (fin de la división en Europa y de un mundo bipolar) como internas (Comunidad económicamente integrada en la que las competencias técnicas derivadas del Mercado interior no se ven acompañadas de un control democrático de las mismas ni de una responsabilidad económica adecuada) (6).

Así, pensamos que el nuevo Tratado de Maastricht, integrándose en un «continuum» dialéctico en el cual a una intensificación de la integración económica acompaña un ejercicio en común de políticas no estrictamente económicas, con unos mecanismos institucionales y decisorios cada vez más complejos, pero, al mismo tiempo, integra-

(5) De manera mucho más gráfica, Jean-Claude CASANOVA hace una apología de esta necesidad de superar el concepto decimonónico de soberanía en su artículo «Sur le patriotisme européen», *Commentaire* n. 57, printemps 1992, especialmente en su página 13: *“Que l'on cesse de nous rebattre les oreilles avec le concept creux de souveraineté. L'Etat national et démocratique n'est pas un souverain par nature, mais un instrument au service du corps politique. Dans l'Europe d'aujourd'hui la souveraineté nationale est déjà largement dépassée en droit et en économie. Rien n'interdit qu'une partie des attributions des Etats européens soit confiée à une instance supérieure, comme une autre partie a été attribuée à des organes régionaux. Si les nations procèdent aujourd'hui à des transferts de souveraineté, c'est parce qu'elles sont, en fait et en volonté, moins autonomes, plus interdépendantes, autrement dit parce que les corps qui les composent, et qui s'intègrent dans un corps plus vaste ont des intérêts et des principes communs à organiser et à défendre”*.

(6) El texto íntegro del discurso aparece recogido en DELORS, Jacques: *Le nouveau concert européen*, ed. O. Jacob, Paris, 1992, págs. 315 y ss.

dos (7), supone no solamente una profundización funcional o neo-funcional de la Comunidad cuya cúspide la constituye el Acta Única (8), sino la clausura definitiva del debate sobre la vocación esencialmente económica de la Comunidad, clausura sintetizada por la nueva definición de la Comunidad como «Europea», suprimiendo el término «Económica» (9) y, sobre todo, el comienzo de un nuevo enfoque en la construcción comunitaria, la cual no puede continuar definiéndose como un OPNI impreciso con *finalidad política* en términos de destino común, sino como una Unión con una *identidad política* con sus contornos y sus límites, única manera de asegurarse la adhesión de los pueblos y de los ciudadanos al proyecto comunitario (10).

Siguiendo con esta tesis, nos parece que Maastricht ha engendrado una nueva dinámica en la que la concepción de que

“Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico” (11),

aparece, en cierto modo, superada, puesto que nos encontramos en presencia de una construcción política, «sui generis», pero identificable y que reposa sobre una triple legitimidad: la *comunitaria*, encarnada

(7) Recuérdese la definición de Pierre PESCATORE, según la cual los objetivos de la Comunidad y de los Tratados se pueden resumir en los cuatro términos siguientes a través de los cuales se puede trazar un hilo conductor desde 1951 hasta la actualidad: «igualdad, libertad, solidaridad y unidad». En «Les objectifs de la Communauté européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice», *Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch*, Bruxelles, 1972, tome II, págs. 325 y ss.

(8) Sobre las diferentes concepciones del método funcionalista y neo-funcional aplicado a la construcción comunitaria, véase SOLDATOS, Panayotis: *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation. Théorie et pratique*, Bruylant, Bruxelles, 1989, especialmente págs. 31-112.

(9) Véase el nuevo artículo 1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea tal y como lo modifica el artículo G.1) del TUE.

(10) Tesis central del excelente ensayo de Laurent COHEN-TANUGI: *L'Europe en danger*, ed. Fayard, París, 1992.

(11) 3.º Considerando del Tratado de la CECA en el que se recoge la famosa fórmula de la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950.

en la Comisión y el Parlamento; la *democrática*, basada en el Parlamento (en estrecha relación con la emergencia del concepto de ciudadanía en virtud del cual todos los ciudadanos de la Unión “*son titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el Tratado*” (12); y la *interestatal*, representada por el Consejo de Ministros (y el Consejo Europeo), sin olvidar el papel que los Parlamentos nacionales están llamados a jugar en función del respeto al principio de subsidiariedad en el marco de la Unión, especialmente a través de la institucionalización de la Conferencia de los Parlamentos (Europeo y Nacionales), tal y como aparece en las Declaraciones 13 y 14 incluidas en el Acta Final de Maastricht (13) (14).

Es precisamente en base a la originalidad de este proyecto que podríamos calificar el Tratado de la Unión como acta de nacimiento de una realidad política y jurídica plural en la que, más allá de la definición clásica de «Federalismo al revés» patentada por H. Bruggmans (15), estaríamos de acuerdo más bien con la tesis de Weiler según la cual la Comunidad es una Confederación en el terreno político, con muy importantes elementos federales tanto en el terreno económico como en el ejercicio de las competencias que le son propias (16).

Y, siguiendo con esta argumentación, podríamos profundizar más aún y mostrarnos de acuerdo con la tesis de Lopes Sabino según la cual lo importante a partir de Maastricht no es continuar a discutir entre federalistas y nacionalistas, entre gubernamentales y parlamentaristas, sino profundizar en esta «cosa nueva» que es la Unión y que en cualquier caso no es un fenómeno «súper-estatal» cuya finalidad última sea crear un Estado supra-nacional a la imagen y semejanza de los Estados nación, sino un fenómeno diferente político y jurídicamen-

(12) Nuevo artículo 8.2 del Tratado CE.

(13) Declaraciones relativas al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, y a la Conferencia de los Parlamentos.

(14) Véase, *in extenso*, REBOUD, Louis: *Les Etats et l'organisation internationale*, Rapport introductif présenté au colloque sur le Dialogue international organisé à Grenoble par le Centre universitaire de recherches européennes et internationales (CUREI), les 21, 22 et 23 mars 1990, págs. 8 y ss.

(15) Véase el desarrollo de esta tesis en QUERMONE, Jean L., *op. cit.*, págs. 197-198.

(16) WEILER, Joseph, en *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, libro colectivo dirigido por J. V. LOUIS y D. WAELBROECK, ed. ULB, Bruxelles, 1988, comunicación: «Parlement européen, intégration européenne, démocratie et légitimité», págs. 325 y ss.

te que debe más bien ser definido como una Unión de Estados de un tipo nuevo, característica del final de este siglo y que pretende hacer coexistir la diversidad e independencia de los Estados con la integración en la Unión de sus intereses comunes, económicos y políticos (17).

En resumidas cuentas, Maastricht nos obliga a pensar en la nueva Europa, realidad plural que corresponde a una situación típicamente post-nacional en el sentido de J. M. Ferry (18), aún cuando en cierta medida la Unión también encuentre puntos de referencia históricos en cuanto a su definición previos a la emergencia del Estado-nación, especialmente en lo que se refiere al encabalgamiento de poderes políticos y de sistemas jurídicos (19).

Más aún, el TUE exige encontrar nuevos paradigmas para la teoría del derecho y para la ciencia política, puesto que, como J. Mertens de Wilmars afirma:

“Le caractère monolithique de la pensée juridique moderne tenait non seulement à la simplicité relative de la société qu'elle concernait (ou tout au moins à la vision simplifiée que l'on avait du système social), mais encore et dans une très large mesure à la corrélation intellectuelle de cette pensée et à sa concomitance historique avec l'Etat-nation, «ce dernier cercle, croyait-on, qui englobe tous les autres et qui n'est englobé par aucun», et qui était, en fin de compte, sur son territoire, la source souveraine et unique de tout droit.

Or l'intégration européenne c'est, essentiellement, le dépassement de l'Etat-nation, car son objectif n'est pas la création d'un Etat-nation à l'échelle européenne, fût-il fédéral ou confédéral, mais quelque chose de neuf. En réalité nous apprenons lentement

(17) LOPES SABINO, Amadeu: «Penser la Constitution de l'Union Européenne», *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, septembre 1992 (en prensa). Agradecemos al autor el habernos dejado utilizar su manuscrito.

(18) FERRY, Jean M.: «Unité politique et pluralité culturelle», ponencia presentada en el Colloquio *Identité et différences dans l'Europe démocratique*, Bruxelles, 23-25 de mayo de 1992 (en prensa).

(19) Véase el interesantísimo ensayo de WINCKLER, Antoine: *Europe: la nostalgie du modèle impérial?*, Fondation St. Simon, Paris, 1991, en el cual traza las similitudes entre el modelo comunitario y el modelo de organización política por excelencia de la Edad Media, el del Santo Imperio Romano Germánico.

à vivre dans un système de cercles concentriques plutôt que dans un système pyramidal et fortement hiérarchisé. Ce n'est pas une mince affaire, car il faut que ces cercles concentriques gardent, sous un contrôle démocratique, suffisamment de force contraignante pour assurer la réalisation de leurs objectifs" (20).

Quede con todo ello plasmada nuestra filosofía sobre lo que Comunidad y Estados han pretendido dar a luz el 9 y 10 de diciembre último en Maastricht, un actor político y jurídico con personalidad propia que pasa de ser un «environment taker» a disponer de un papel de «environment maker», una sociedad en el sentido de Tönnies, que comparte escenario y esfera de actuación con los miembros de la Unión, parte indisoluble de la misma y fuente de su legitimidad (21), lejos sin embargo de toda pretensión de hacer reemplazar los Estados por la Unión (22).

Naturalmente, Maastricht no es sino un primer paso en esta dirección, pero un paso que, una vez ratificado el Tratado, nos permitirá, sin duda, afirmar que en la ya larga historia de la Comunidad existe un salto cualitativo entre el antes y el después de Maastricht y que, en este sentido, supone una revolución jurídica y política, aunque, por supuesto, en íntima relación con la dialéctica evolutiva a la que la Comunidad ha permanecido fiel desde sus orígenes (23).

Si quisiéramos presentar gráficamente dicha revolución, bastaría con presentar Maastricht y la Unión como una «casa común» (24) en la que coexisten tres grandes familias y ámbitos:

(20) Prefacio al libro de ARNAUD, André J.: *Pour une pensée juridique européenne*, PUF, París, 1991.

(21) En tanto parte de esa triple legitimidad a lo que nos referíamos anteriormente. Véase la nota número 14.

(22) En su declaración institucional ante el Bundestag, el Primer Ministro alemán H. Kohl ha sentenciado el 17 de junio: «La futura Unión Europea no es un crisol en el cual se fundirán las identidades nacionales. Más bien es un techo común bajo el cual seguiremos siendo alemanes, franceses, italianos...» (Agence France Presse du 18-6-92).

(23) Recuérdese que los primeros proyectos de crear una Unión Económica y Monetaria y una Unión Política son bien anteriores al Acta Unica y al proyecto Spinelli, a saber, los informes Werner de octubre de 1970 sobre la realización de la UEM por etapas (recogida en el supplément 70/7 del *Bulletin des CE*) y Tindemans de enero de 1976 sobre la Unión Europea (recogido en el supplément 76/1 del *Bulletin des CE*).

(24) A este respecto, el apartado tercero del artículo A del TUE declara: «La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado».

- el *comunitario*, con todas las mejoras institucionales y decisionales, el aumento de competencias y la entrada por la puerta principal del ciudadano en tanto sujeto de derechos y de deberes en la esfera comunitaria;
- *el de la UEM*, en el cual los Estados van a ceder gradualmente parte de sus competencias a la esfera comunitaria, aun cuando las cuestiones «cuasi-constitucionales» en esta materia son adoptadas por el Consejo de Ministros reunido a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno (25). Además, se crea el Sistema Europeo de Bancos Centrales, dirigido desde una institución independiente de los poderes gubernamentales y comunitarios, el Banco Central Europeo; y
- *el intergubernamental* respetuoso de las competencias soberanas de los Estados, en materia de Política Exterior y de Seguridad y en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de interior, considerando sin embargo estos mismos Estados de su interés común gestionar conjuntamente una parte de estos sectores, estableciendo para ello una serie de mecanismos de gestión en una instancia común, pero intergubernamental: el Consejo de Ministros (26). Este ámbito se ha traducido en los ya famosos pilares de la PESC y de la CJAI, respectivamente (27).

(25) Fundamentalmente, artículos 109J-4.º (paso a la tercera fase) y 109K-2.º (admisión de Estados a la tercera fase).

(26) Independientemente de la posibilidad, mediante ciertas «pasarelas», de comunitarizar algunos aspectos de esa Cooperación Intergubernamental.

(27) En esta misma línea de establecer una distinción entre integración y cooperación, la siguiente respuesta de J. Delors a *Le Figaro* del pasado 8 de junio a una pregunta sobre la frontera entre competencias nacionales y comunitarias después de Maastricht nos parece sumamente reveladora:

“La clé de tout c'est la distinction entre l'intégration et la coopération. L'intégration conduit à une politique commune, et donc à des transferts de souveraineté importants. Ce sera le cas avec l'Union économique et monétaire: avec une monnaie unique, une banque centrale européenne et la nécessaire coordination des politiques économiques nationales, on aboutit à un exercice en commun de la souveraineté. En revanche, en matière de politique étrangère et de sécurité, c'est-dire là où s'agit de collaboration, le contenu du traité est assez proche du célèbre plan Fouchet, défendu naguère par la général de Gaulle: pour toute décision importante, la règle demeure l'unanimité”.

III. LA DINÁMICA DE LA REFORMA POLÍTICA DE LA COMUNIDAD

Puesto que ya hemos hablado con anterioridad del salto cualitativo de Maastricht dentro de un proceso rigurosamente evolutivo a lo largo de la historia de la Comunidad, no quisiéramos insistir aquí en dichos aspectos teóricos, sino únicamente plasmar las razones dinámicas que han llevado a concitar la unanimidad en torno a una reforma profunda de las comunidades en un lapso de tiempo muy corto, teniendo en cuenta sobre todo que, entre la firma del AUE en febrero de 1986 (28) y la de Maastricht en febrero de 1992, han transcurrido solamente seis años y que en sí misma el AUE suponía la primera revisión horizontal de los Tratados constitutivos, siendo saludada como la confirmación del fin de la «euro-esclerosis» y la consolidación de la Comunidad como una forma original de integración política y económica en la que se concentran los intereses comunes de sus Estados miembros.

Para entender todo ello, creemos que no basta con las explicaciones clásicas de la integración funcional sobre el efecto de spill-over que engendra automáticamente la Comunidad (29), sino que es necesario insistir en el hecho que el AUE supuso en cierta forma la culminación del método de los padres fundadores (integración de los intereses comunes, fundamentalmente económicos y como vía de progreso hacia una indeterminada y lejana unión política), llevando al mismo tiempo en sí misma los gérmenes de la insuficiencia de esta metodología, puesto que, como Marcel Merle ha afirmado a propósito del AUE:

“le seuil irréversible de la supranationalité, qui transférerait le pouvoir de décision des instances nationales aux instances communautaires, n'est pas encore franchi...” (30);

(28) El AUE fue firmado en Luxemburgo el 17 de febrero por nueve Estados y en La Haya el 28 del mismo mes por Dinamarca, Grecia e Italia, quienes, por diversos motivos de política interna, necesitaron esa prórroga formal de 11 días. Véase, *in extenso*, DE RUYT, Jean: *L'Acte unique européen. Commentaires*, ed. ULB, Bruxelles, 1987, págs. 32 y ss.

(29) Como es sabido, la teoría del spill-over consiste en el efecto de engranajes resultante de concesiones mutuas entre una múltiple variedad de sectores de actividades, tal y como Ernst Haas (*In a New Europe?*, Boston, 1964) la definió.

(30) MERLE, Marcel: *Sociologie des relations internationales*, éd. Dalloz, Paris, 1988 (4.ª éd.), pág. 372.

y es que, el AUE por sí sola no podía franquear la barrera cualitativa hacia la Unión política de manera automática, si sus objetivos comunes y los compromisos fundamentales de los Estados en torno a ellos no eran actualizados y confirmados por los autores de la integración, esto es, los Estados miembros, o dicho en palabras de los profesores Keohane y Hoffmann, los mecanismos de la teoría del spill-over no se pueden desencadenar automáticamente, sino que están subordinados a la reconfirmación de la voluntad política que los haga posibles (31).

Esta teoría «neo-realista» nos parece más ajustada al actual momento de integración y nos permite además situar el AUE no como una meta, sino como el punto de partida de una dinámica que profundiza en la capacidad de actuar conjuntamente y que, por ende, crea un sentimiento de aceleración y una urgencia de integración.

Todo ello es más visible aún si situamos el AUE en su contexto histórico y como fruto de un compromiso dialéctico para salir de la «euro-esclerosis» entre aquellos que pedían una profundización política y aquellos que se oponían a una mayor dosis de renuncia de competencias de los Estados en favor de la Comunidad.

En este sentido, conviene recordar que, cuando el Consejo Europeo de Fontainebleau del 25 y 26 de junio de 1984 decide nombrar a Jacques Delors Presidente de la Comisión, al mismo tiempo que instituyó el Comité «Dooge» encargado de hacer propuestas para la mejora del funcionamiento de la cooperación europea en el marco comunitario y en el de la cooperación política (32), el actual Presidente aparecía a los ojos de los Jefes de Estado y de Gobierno como la per-

(31) KEOHANE, Robert, y HOFFMANN, Stanley: *European integration and neo-functional theory: Community policy and institutional change*, Harvard, 1989.

(32) Comité *ad hoc* creado siguiendo el modelo del Comité «Spaak» (véase el punto 7 de las Conclusiones del Consejo Europeo) y compuesto de representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno. Este Comité presentó su informe al Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1985 proponiendo una conferencia Intergubernamental para relanzar el sistema institucional de las Comunidades.

Sobre el Comité Dooge en tanto «Comité Spaak 2», así como un extracto de sus principales propuestas, véase CEREXHE, Etienne: *Le Droit Européen: Les objectifs et les institutions*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1989, págs. 26-27, 36-37 y 503-506.

N. de la R.: Vid. el texto completo de los dos Informes del Comité Dooge en *RIE*, 1985-1, págs. 347-357, y *RIE*, 1985-3, págs. 1007-1024.

sona ideal para hacer frente al desafío de relanzar la Comunidad como único medio de evitar el irreversible declive económico y político de Europa.

Como el propio Delors gusta de explicar, cuando en el otoño de 1984 hizo su particular «gira por las capitales» para proponer a los gobiernos fórmulas para avanzar en la vía de la integración europea, de las tres pistas propuestas, una, la *defensa común*, tropezó con la oposición explícita de diversos países; otra, la *reforma institucional*, encontró múltiples reticencias sobre el enfoque y las intenciones; y la tercera, la *moneda común*, aparecía como imposible para ciertos países sin llegar antes a una liberalización completa de los movimientos de capitales (33). Por todo ello, la única vía posible de progreso era la finalmente escogida, esto es, la de la explotación a fondo de todas las posibilidades del Tratado de Roma mediante la instauración de un auténtico mercado interior sin fronteras comparable (y, por tanto, competitivo), al americano y al japonés, a alcanzar al final de 1992, tal y como el propio Delors se encargó de explicar en su «discurso de investidura» ante el Parlamento Europeo el 14 de enero de 1985 (34).

De todo el mundo es conocida la rápida marcha hacia el AUE durante el año 1985, desde el 14 de junio —cuando la Comisión transmitió al Consejo el Libro Blanco sobre la conclusión del mercado interior en 1992, Libro Blanco preparado por Lord Cockfield con sus aproximadamente 300 textos a adoptar—, hasta el 3 de diciembre, cuando el Consejo Europeo de Luxemburgo adoptó el AUE finalmente firmada en febrero de 1986 y entrada en vigor el 1 de julio de 1987 (35).

Lo cierto es que la confirmación de los cambios del AUE al servicio del «objetivo 92» provocaron un aliento de euro-optimismo há-

(33) Véase DELORS, Jacques: *Le Nouveau concert européen*, op. cit., págs. 24-25.

(34) Discurso recogido en DELORS, Jacques: *Le Nouveau concert européen*, op. cit., págs. 27 a 49.

(35) La Conferencia Intergubernamental había sido convocada por el Consejo Europeo de Milán el 28 y 29 de junio de 1985. Para todos los pormenores de la negociación y la adopción, nos remitimos a la excelente obra de Jean De Ruyt citada en la nota 26.

bilmente conducido por la Comisión y su Presidente, que dieron un nuevo ímpetu a la construcción europea (36).

¿Por qué entonces el acelerón histórico de Maastricht? Creemos que por una doble razón complementaria: por un lado, porque esta «pequeña reforma» de los Tratados provocó una dinámica incontestable que colocó por primera vez en su historia a la Comunidad frente a sus responsabilidades, tanto internas como externas, y, por otro lado, porque cara a esta multitud de desafíos, los instrumentos decisorios y los medios materiales con los que la Comunidad se dotó con el AUE, son claramente insuficientes (37). Dicho con otras palabras, *el AUE ha sido víctima de su propio éxito*.

Efectivamente, el AUE, perfecto ejemplo y sofisticado experimento de integración funcional, engendró una dinámica en la que la Comunidad se ha visto abocada a dar respuestas a una serie de grandes retos, tanto internos como externos, en los que el efecto «dominó» se ha cumplido a la perfección. Así, desde el punto de vista interno, la consecución del Mercado interior exige una serie de políticas de acompañamiento y de medios financieros necesarios para llevarlos a cabo, y, una vez llegados a un acuerdo sobre ellos, a través de la adopción del Paquete Delors II, la propia dinámica de la Comunidad exige progresos en la vía de la Unión Económica y Monetaria (en adelante UEM), pero *¿cómo progresar en esta vía sin un contrapeso de estructuras políticas democráticas?*

Si añadimos a ello los desafíos exteriores a los que la Comunidad del AUE ha debido hacer frente a causa de la aceleración de la historia: caída del muro de Berlín, unificación alemana, colapso del imperio soviético, emergencia del nacionalismo desestabilizador en Europa...; y de los desafíos globales: nuevo orden geopolítico mundial, tensiones demográficas y de pobreza en el Tercer Mundo, el medio ambiente como clave de nuestro futuro...; resulta obvio que la Comunidad, interpelada y observada desde todos los ángulos y perspectivas,

(36) Véase esta combinación de elementos en MARTIN, David: *Europe: an Ever Closer Union*, Nottingham, 1991, págs. 7 y ss.

(37) Un desarrollo de esta contradicción puede seguirse en VAN DOORN, Philip, y ARNAUD, Jean-Pascal: «Du marché unique à l'union européenne. La révolution a-t-elle eu lieu à Maastricht?», *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*, 1992, núm. 1, págs. 53-67.

debe dar una *respuesta a todos estos desafíos que sólo es realizable con un salto cualitativo en su integración* (38).

¿Por qué? Evidentemente, porque una Comunidad en la que sus decisiones son adoptadas en un esquema de cuatripartismo institucional en el que no existe una verdadera división de poderes, en el que el monopolio legislativo permanece en manos del Consejo de Ministros, en el que las decisiones más importantes siguen siendo adoptadas por unanimidad, en el que las competencias se limitan al terreno económico y en gran parte no son competencias exclusivas de la Comunidad, en el que la dimensión exterior política prácticamente no existe y en el que los medios financieros siguen siendo estrictamente limitados (para sus ambiciones y lo que de la Comunidad se exige); los parches del AUE instaurando el procedimiento de cooperación con el Parlamento, ampliando el ámbito de las decisiones adoptadas por mayoría cualificada, otorgando nuevas competencias y ampliando la esfera de actuación comunitaria en otras, introduciendo tímidamente mecanismos de concertación exterior a través de la Cooperación Política y consagrando el concepto de cohesión económica y social, son insuficientes para hacer frente al verdadero desafío (39): *¿Cómo progresar en la vía de la integración comunitaria de una manera funcional y sin dotar a dicha construcción de un alma política?*

Ello es la razón última por la cual un edificio tan sofisticado y admirado desde el exterior nació ya erosionado e incapaz de hacer frente a las críticas generalizadas de falta de legitimidad y de eficacia.

Por consiguiente, el AUE planteó abiertamente la contradicción irresoluble de la Unión Europea: cómo salir de la espiral en la que la interdependencia económica y el contexto geoestratégico mundial obligan a los Estados a progresar continuamente en la vía del ejercicio en común de competencias típicas de la soberanía, sin que la ins-

(38) Véase esta argumentación desarrollada en el discurso de Jacques Delors del 30 de noviembre de 1989: «La dynamique de la construction européenne»; en el coloquio del C.E.P.S. en Bruxelles: «Quel gouvernement pour l'Europe?». Recogido en DELORS, Jacques: *Le nouveau concert européen, op. cit.*, págs. 149 y ss.

(39) Sobre todas las novedades introducidas por el AUE existe una abundante literatura científica imposible de recoger en este trabajo. Baste como obra de referencia, junto a la ya citada de Jean De Ruyt, y en lo que se refiere a la doctrina española: GONZÁLEZ SÁNCHEZ, Enrique: «El Acta Unica europea», *Revista General de Derecho*, Valencia, julio-agosto 1987.

tancia a través de la que las mismas se ejercen tenga una identidad y una naturaleza política propias que legitime su actuación cara el ciudadano y al respeto de las reglas democráticas comunes y que haga más eficaz su actuación.

En resumidas cuentas, la combinación del Mercado interior y el progreso hacia la UEM exigen dotar de más competencias a la Comunidad, al tiempo que los desafíos exteriores exigen convertir la Cooperación Política en un verdadero instrumento de política exterior común, implicando todo ello la necesidad de modificar el mecanismo institucional comunitario y la propia naturaleza de la Unión a instaurar.

Y, para dar ese paso hacia la Unión que la propia dinámica del AUE exigía, como esperamos haya quedado demostrado hasta aquí, era necesario que la nueva Comunidad no pudiera ser acusada de déficit democrático; esto es, que sus Instituciones adquirieran cara al ciudadano una mayor legitimidad en su esfera de actividad y que su funcionamiento fuera más eficaz y transparente.

Todo ello aparece constantemente a través de toda la fase de preparación y discusión de las Conferencias Intergubernamentales, como veremos en el próximo apartado. Aquí quisiéremos únicamente reflejar qué se entiende por falta de legitimidad y de eficacia.

Con respecto a la cuestión del *déficit democrático* del que sufre la Comunidad, el mismo es debido al fenómeno de la transferencia en progresión geométrica de poder hacia unas Instituciones que no son responsables políticamente ante los órganos que encarnan la soberanía popular en los regímenes de democracia representativa típicos de los Estados de Derecho, en el que dicha ausencia de control permite la emergencia de un poder tecnocrático formado tanto por expertos nacionales como comunitarios y en el que diferentes elementos de corporativismo están constantemente en presencia a través de la proliferación de lobbies de toda índole y naturaleza.

Este fenómeno ha existido desde los orígenes de la Comunidad (40), aun cuando la paternidad de la expresión corresponde al Juez Pescatore en su famoso discurso de 1975 (41) y su existencia se

(40) Véase un recorrido histórico de la percepción sobre el déficit democrático en REICH, Charles: «Qu'est-ce que... le déficit démocratique?», en *Revue du Marché Commun et des Institutions Européennes*, 1991, págs. 14 y ss.

(41) PESCATORE, Pierre: «Les exigences de la démocratie et la légitimité de la Communauté européenne», en *Cahiers de Droit européen*, 1975, núm. 5.

ha convertido en un problema grave a partir del AUE, en virtud del aumento de competencias concedido a la Comunidad, aumento de competencias con repercusiones muy importantes en la vida económica nacional, sin que por ello la legitimidad de la Comunidad hubiera aumentado, como una parte creciente de la clase política e intelectual europea, encabezada por los británicos (42), no ha dejado de señalar con insistencia.

Para paliar dicha crítica, ampliamente justificada, la única solución posible es, evidentemente, acercar las decisiones de la Comunidad al ciudadano, no solamente permitiendo al Parlamento europeo de intervenir directamente en el procedimiento decisonal comunitario y en el modo de elección de la Comisión, sino también asociando a los Parlamentos nacionales al proceso comunitario mediante un mayor control de la actuación de los gobiernos en el seno del Consejo (instaurando un control parlamentario eficaz al nivel nacional (43), para lo cual la publicidad de las deliberaciones del Consejo, cuando actúa como órgano legislativo, constituiría un elemento importante de transparencia) y reforzando los vínculos entre el Parlamento europeo y los parlamentos nacionales; y, en fin, creando un «status» del ciudadano al nivel europeo. Cualquier lector atento al largo proceso que ha culminado en Maastricht estará de acuerdo con nosotros en que estos temas ha sido constantemente manejados y han estado en el centro del debate.

Intimamente vinculada a la cuestión de la legitimidad aparece la de la *eficacia a exigir en el funcionamiento y en la actividad de las instituciones comunitarias*, puesto que, si bien los nuevos mecanismos del AUE han permitido acelerar el procedimiento decisonal, reduciendo

(42) Ejemplo emblemático de ello podrían ser el ensayo de Michael HESELTINE: *The Democratic Deficit. The balance in Europe for Britain to redress*, C.P.S., London, 1989, desde las filas conservadoras y el opúsculo, desde el punto de vista laborista, del eurodiputado David MARTIN: *European Union and the Democratic Deficit*, ed. John Wheatley Centre, 1990.

(43) Esta cuestión, «pretendidamente marginal» en medio de las discusiones sobre el déficit democrático, es, sin embargo, esencial a la hora de juzgar la doble legitimidad frente a la que deben responder las instituciones comunitarias, la de los ciudadanos y la de los Estados. Sobre la diversidad nacional existente en esta materia, véase GROUD, Hervé: «Les délégations parlementaires pour les Communautés européennes», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, septiembre-octubre 1991, especialmente págs. 1332 y ss.

do en casi la mitad el período que antes se necesitaba para adoptar una decisión (44), ello no hace sino aumentar la necesidad de extender el uso de la mayoría cualificada en el seno del Consejo como procedimiento habitual de decidir.

Además, en aras de una mayor eficacia y coherencia, la reflexión sobre la composición de las diferentes instituciones (cuántos comisarios, qué número de parlamentarios y en función de qué criterios, cuántas formaciones ministeriales diferentes son aceptables en el seno del Consejo en búsqueda de una mayor coordinación y coherencia, etc...) ha estado en el centro del debate estos últimos años como una de las razones en favor de una reforma política de la Comunidad (45).

Legitimidad y eficacia que justifiquen un aumento de las competencias de la Comunidad, el profundizar en la UEM y el asumir a nivel comunitario responsabilidades exteriores, han sido los pilares en torno a los cuales se han ido fraguando los acuerdos finales de Maastricht (46).

Ambos principios deben ser completados y explicados con la consagración al nivel comunitario del principio de subsidiariedad como regla de actuación general que garantiza que la Unión no será un súper Estado-centralizado, puesto que todas las competencias que le son atribuidas lo son solamente porque su ejecución al nivel comunitario es más eficaz que a su nivel inferior (estatal, regional o local).

Este principio, en tanto respuesta a la pregunta: "*¿quién debe hacer qué en la arena europea integrada?*", se convierte sin duda en el

(44) Véase una estadística comparativa de ello en el *Vademécum Institutionnel* de la Comisión (Office des Publications Officielles des C. E., Luxemburgo, 1990).

(45) Véase, *in extenso*, WESSELS, Wolfgang: «The Institutional Debate - Revisited. Introductory Remarks», en el Coloquio del Colegio de Europa de Brujas del 28 al 30 de junio de 1990: *The Institutions of the European Community after the Single European Act: The new procedures and the capacity to act - Balance sheet and perspectives in view of the Intergovernmental Conferences*.

(46) Véase ello reflejado en la excelente Introducción de Jean Victor Louis a la primera jornada de estudios sobre la Unión Política celebrada en Bruselas el 8 de diciembre de 1990. INSTITUT D'ETUDES EUROPÉENNES, *L'Union Politique*, éd. ULB, Bruxelles, págs. 9 a 29.

leit-motiv sin el cual Maastricht habría sido prácticamente imposible (47).

En este apartado no hemos pretendido sino situarlos en el contexto general de la dinámica hacia la Unión para facilitar una explicación del contenido de las negociaciones de Maastricht.

IV. CRONOLOGÍA DE MAASTRICHT

Siendo imposible escribir la intra-historia de los años de maduración de las ideas sobre la necesidad de la Unión (1986-1989), de la decisión política de convocar dos Conferencias Intergubernamentales (en adelante CIG) (1990) y de las negociaciones del Tratado (1991), en un trabajo de estas dimensiones, nos limitaremos a bosquejar los grandes hitos y momentos más destacados en las fases de preparación y de discusión de las CIG.

IV.1. *La preparación y la convocatoria de las CIG*

Si en el apartado anterior hemos pretendido demostrar cuáles eran las razones dinámicas que favorecían la evolución del AUE hasta Maastricht, intentaremos aquí sacar a relucir cuáles, de entre los dispositivos del AUE, estuvieron en el origen del largo camino hacia Maastricht.

En este sentido, conviene comenzar por afirmar que el mercado interior, cuya base jurídica, fundamentación, calendario y procedimiento se sienta en los nuevos artículos 8A, 8B y 8C del Tratado CEE introducidos por el AUE, exige como complemento natural e indispen-

(47) Como obra de referencia sobre el tema, *Subsidiarité: défi du changement*, Actes du Colloque organisé par l'Institut Européen d'administration publique, en Maastricht el 21 y 22 de marzo de 1991. Maastricht, 1991.

Muy instructiva a este respecto es la definición práctica dada por Margaret Thatcher en su discurso de apertura del Colegio de Brujas, el 20 de septiembre de 1988:

"Je veux nous voir oeuvrer en liaison plus étroite dans les domaines où nous faisons mieux ensemble que seuls",

recogido en Sir Ewen FERGUSON: *Europe communautaire et contrôle démocratique: un point de vue britannique*, Politique étrangère, 1990, pág. 411.

sable la realización de una UEM, único medio de optimizar todos los efectos positivos de la creación del gran mercado. Como afirma Claire Durand, la plena realización del objetivo 92 necesita un *acuerdo político* (recuérdese la teoría neo-realista desarrollada en el apartado anterior), reforzando la convergencia de las políticas económicas y macroeconómicas de los Estados y creando una moneda única (48).

Por ello, en el AUE aparece en dos lugares una referencia a la UEM como siguiente paso a realizar en un plazo no muy lejano: en el Preámbulo, cuando afirma:

“Considerando que los Jefes de Estado o de Gobierno, con ocasión de su Conferencia de París, de 19 a 21 de octubre de 1972, han aprobado el objetivo de la realización progresiva de la Unión Económica y Monetaria” (49)

y, sobre todo, en el nuevo capítulo I del Título II de la Tercera Parte del Tratado, titulado «Cooperación en materia de política económica y monetaria (Unión Económica y Monetaria)», en cuyo artículo 102A-2.º se prevé la posibilidad de convocar una CIG en la materia al afirmar:

“En la medida en que el desarrollo ulterior de la política económica y monetaria exigiere modificaciones institucionales, se aplicarán las disposiciones del artículo 236”.

Estas referencias, aunque enunciaban una simple posibilidad, sin compromiso estricto, frente a los deseos de la Comisión y de la Presidencia Luxemburguesa, quienes tuvieron que conformarse con una simple Declaración sobre la capacidad monetaria de la Comunidad incluida en el Acta Final de la Conferencia y que rezaba:

“La Presidencia y la Comisión consideran que las disposiciones relativas a la capacidad monetaria de la Comunidad

(48) En COMMENTAIRE MEGRET: *Le droit de la CEE*, vol. 1, 2.ª ed., ULB, Bruxelles, 1992. Addendum: *Le Traité sur l'Union Européenne (Maastricht, 7 février 1992). Quelques réflexions*, págs. 357 a 445.

(49) Considerando séptimo.

introducidas en el Tratado CEE no prejuzgan la posibilidad de un desarrollo posterior en el marco de las competencias existentes” (50),

fueron consideradas generalmente suficientes en tanto justificación y causa primera del compromiso de evolución, a partir del AUE, hasta la UEM.

No es por ello de extrañar que, una vez acordada en el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988 la adopción del llamado «Paquete Delors I» con sus tres pilares (reforma de la PAC, de los Fondos Estructurales y de la Hacienda comunitaria), en la que se ponían los medios materiales necesarios para garantizar el logro del AUE (51), el Consejo Europeo de Hannover del 27 y 28 de junio de 1988, recordando:

“qu'en adoptant l'Acte unique les pays membres ont confirmé l'objectif de réalisation progressive de l'union économique et monétaire”,

decidiera crear un Comité presidido por Jacques Delors encargado de estudiar y proponer las etapas concretas hacia dicha Unión (52).

Este Comité, en el que además de Jacques Delors figuraban los doce Gobernadores de los Bancos Centrales, más tres expertos (N. Thygesen, M. Lamfalussy y M. Boyer), entregó su informe al Consejo de Ministros ECOFIN el 12 de abril de 1989, proponiendo transformar la Comunidad, en tres etapas, en una verdadera UEM, dotada de una política monetaria y de una moneda comunes bajo la responsabilidad de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) autónomo e independiente de las instituciones nacionales o comunitarias, reposando todo ello en una coordinación lo más coherente posible de las políticas económicas de los Estados.

La primera etapa de la UEM, a comenzar el 1 de julio de 1990,

(50) Declaración Octava en el apartado de Declaraciones de las Partes.

(51) Un comentario general sobre el Paquete Delors I puede seguirse en PETIT-LAURENT, Philippe, y FONSECA MORILLO, Francisco J.: *Las finanzas públicas de la Comunidad Europea. El presupuesto europeo tras la reforma de 1988*, Oficina de publicaciones oficiales de las CE, Luxemburgo, 1989, especialmente págs. 25 y ss.

(52) Véanse las conclusiones en el *Bulletin des CE*, 1988/6, especialmente la pág. 182.

debía asegurar la creación de un verdadero espacio financiero europeo y garantizar la conclusión del mercado interior y el lanzamiento de un nuevo paquete Delors, desde el punto de vista económico, conformándose en el ámbito monetario con la participación de las doce monedas en el SME con las mismas reglas y condiciones y con un refuerzo del papel del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales.

La segunda etapa comenzaría en el momento de la entrada en vigor del Tratado sobre la UEM y, profundizando en la coordinación de las políticas económicas, principalmente en cuanto a la corrección de los desequilibrios estructurales, daría a luz a su vez al SEBC, que comenzaría a armonizar las políticas monetarias (reservas obligatorias, acuerdos de pago, etc.) y reduciría los márgenes de fluctuación del SME.

En fin, en la *tercera etapa* se consolidaría una UEM completa con el Consejo de Ministros (ECOFIN) dirigiendo las políticas económicas, estructurales y presupuestarias de los Estados y el SEBC la política monetaria (fijación irrevocable de la paridades, reservas oficiales puestas en común y, finalmente, creación de una moneda única) (53).

Sobre la base de dicho informe, el Consejo Europeo de Madrid del 26 y 27 de julio de 1989 estableció lo siguiente en sus conclusiones:

1. Su determinación a realizar progresivamente la UEM, tal y como se preveía en el AUE, en la perspectiva de la conclusión del mercado interior.
2. Fijar la fecha del comienzo de la primera etapa de la UEM en el 1 de julio de 1990.
3. Encargar a las instancias competentes (Consejo, Comisión, Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales y Comité Monetario) la organización de los trabajos preparatorios para convocar una CIG que empiece sus trabajos una vez comenzada la primera etapa de la UEM (54).

(53) El informe completo, con el título «Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne», aparece recogido en Agence Europe. Europe Documents, núm. 1550-1551, del 20 de abril de 1989.

(54) Véanse estas Conclusiones en el *Bulletin des CE*, 1989/6, especialmente pág. 8.

Finalmente, en el Consejo Europeo de Estrasburgo del 8 y 9 de diciembre de 1989, constatando el avance de los trabajos preparatorios efectuados en vistas a permitir que la primera etapa de la UEM comenzara el 1 de julio de 1990, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron convocar una CIG sobre la base del artículo 236 del Tratado, a comenzar en el segundo semestre de 1990, bajo la Presidencia Italiana (55).

Debe observarse que, hasta dicho momento, la UEM era considerada como la superación lógica del AUE, sin que dicho automatismo pudiera establecerse con respecto a la necesidad de progresar en la vía de la Unión Política (en adelante UPE) (56), a pesar del clima de discusión sobre ello que ya se había instaurado a nivel político, académico y, en menor medida, de las opiniones públicas, tal y como hemos intentado describir en el apartado III de este trabajo; con la excepción, tal vez, de J. Delors, quien, ya desde su nombramiento, estableció el paralelismo evidente entre Mercado Interior-UEM-UPE (57).

Sin embargo, la aceleración de la historia provocada por el colapso del imperio soviético iba a enfrentar a la Comunidad con sus responsabilidades políticas cara a los antiguos países del Este y a lo que

(55) La referencia a estas Conclusiones aparece en el *Bulletin des CE* 1989/12, especialmente pág. 6.

(56) La formulación del artículo 30-12.º del AUE, en el área de la Cooperación Política, dejaba apenas entrever que sería necesario profundizar en las responsabilidades políticas exteriores de la Comunidad: "*Cinco años después de la entrada en vigor de la presente Acta, las Altas Partes Contratantes examinarán si procede someter a revisión el Título III*".

(57) Vuélvase a la página 529 cuando describíamos su «gira por las capitales»: la mejor demostración de su filosofía a este respecto sería su entrevista publicada en *Le Vif/L'Express* del 9 de junio de 1989, bajo el título: «Qui gouvernera l'Europe?: mes solutions politiques», págs. 60 a 69, o su discurso del 17 de octubre de 1989 en Brujas, ya citado en la nota 6, donde afirmó:

"Comment assumer nos responsabilités internationales, tout en facilitant l'émergence de la Grande Europe, sinon par un approfondissement accéléré de la construction communautaire? Seule une Communauté forte et sûre d'elle-même, plus homogène, plus résolue peut véritablement tenir les deux bouts de la chaîne. L'Histoire s'accélère. Nous aussi devons accélérer. [...] Un saut qualitatif est nécessaire tant en ce qui concerne notre conception de la Communauté qu'en ce qui concerne nos modes d'action extérieure" (págs. 335 y 336).

de ella era esperado por la Comunidad Internacional; comenzando por el test emblemático de la unificación alemana; exigiendo ello de la Comunidad y sus Estados un salto cualitativo hacia adelante por la vía de la integración, únicamente posible modificando constitucionalmente su naturaleza política y sus competencias en paralelo con los avances en materia de UEM.

Así, la Presidencia Irlandesa se inició en 1990 con el desafío de añadir a la CIG sobre la UEM una segunda CIG sobre la UPE. Una vez más, fue Jacques Delors, en su discurso programa anual ante el Parlamento Europeo, el 17 de enero de 1990, quien primero expresó esta necesidad al afirmar:

“Je pense que cette conférence intergouvernementale devrait, sous une présidence unique, engager deux réflexions parallèles, l’une sur l’Union économique et monétaire et ses aspects institutionnels spécifiques et l’autre sur les autres questions, y compris l’extension des compétences, y compris la coopération politique, afin de dessiner pleinement, même s’il faut quelques années pour y parvenir, le visage de la Communauté de demain” (58).

Esta llamada solemne a celebrar en paralelo las CIG entendidas como las dos caras de la misma moneda, no cayó en saco roto. La cuestión consistía entonces en atrapar el tiempo perdido con respecto a lo ya hecho en materia de UEM para poder convocar simultáneamente dos CIG.

Acontecimientos claves en ello fueron dos documentos:

El primero fue el *memorándum Belga* del 20 de marzo de 1990, en el que figuraban las ideas del gobierno Belga sobre el contenido de una UPE, la cual venía impuesta por los desafíos, tanto internos (Mercado interior, cohesión económica y social, UEM) como externos (cambios en el Este, papel reforzado de la Comunidad en el contexto internacional). En dicho memorándum, el gobierno belga hacía propuestas concretas en tres áreas: *mejora del funcionamiento institucional* (extensión de la mayoría cualificada en el Consejo, refuerzo de los poderes de ejecución de la Comisión y elección de su Presidente por

(58) Recogido en su libro ya citado: *Le nouveau concert européen*, págs. 211-212.

el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo, y mejora en la ejecución de las sentencias del Tribunal); *refuerzo de la legitimidad democrática* (codecisión del Parlamento Europeo, instauración de una Europa de los ciudadanos, e introducción del principio de subsidiariedad); y *desarrollo de la dimensión exterior de la Comunidad* (comunitarización de la Cooperación Política) (59).

El segundo, decisivo desde el punto de vista político, fue el mensaje conjunto del 19 de abril de H. Kohl y F. Mitterrand al Primer Ministro irlandés, en el cual, teniendo en cuenta las profundas transformaciones en Europa, estimaban necesario acelerar la construcción política de la Comunidad y pedían que el Consejo Europeo de Dublín del 28 de abril lanzara los trabajos preparatorios de una CIG sobre la UPE que se concentrara en: reforzar la legitimidad democrática; hacer más eficaces las instituciones; asegurar la unidad y coherencia de la acción; y definir y poner en marcha una política extranjera y de seguridad común (PESC). En su mensaje, ambos dirigentes manifestaban sus deseos de que todas las reformas —UEM y UPE— entraran en vigor el 1 de enero de 1993.

Se llegó así al Consejo Europeo de Dublín I, en el cual, sobre la base de los dos documentos precedentes, se decidió que:

- *un examen détaillé sera entrepris immédiatement sur la nécessité d'apporter d'éventuelles modifications au traité en vue de renforcer la légitimité démocratique de l'Union, de permettre à la Communauté et à ses institutions de répondre efficacement et de manière effective aux exigences de la nouvelle situation et d'assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale,*
- *les ministres des Affaires étrangères entreprendront cet examen et cette analyse et élaboreront des propositions qui seront discutées lors du Conseil européen de juin en vue de parvenir à une décision sur la tenue d'une seconde conférence intergouvernementale dont les travaux se dérouleraient parallèlement à ceux de la conférence sur l'union économique et monétaire, en*

(59) *Aide-mémoire du gouvernement belge*. Documento de la Comisión SI(90) 232 del 26-3-90.

vue d'une ratification par les Etats membres dans les mêmes délais;

al tiempo que, para permitir tener esta CIG en paralelo con la de la UEM, se fijaba la fecha de comienzo de ésta solamente en diciembre de 1990 (60).

De acuerdo con los trabajos efectuados por los Ministros de Asuntos Exteriores y de las propuestas hechas por los Estados y la Comisión (61), en el Consejo Europeo de Dublín II del 25 y 26 de junio de 1990 se decidió que las dos CIG se inauguraran al mismo tiempo que el Consejo Europeo de Roma, el 14 de diciembre de 1990, quedando encargados los Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía y Hacienda de efectuar los trabajos de preparación necesarios para ello (62).

Quedó así decidida la convocatoria de las dos CIG en diciembre, y, de acuerdo con lo previsto en el artículo 236 del Tratado, después de haber consultado al Parlamento, quien emitió su dictamen el 22 de noviembre (63) y a la Comisión, quien adoptó sus orientaciones sobre la UEM el 21 de agosto (64) y a su dictamen sobre la UPE el 21 de octubre (65), emitiendo el Consejo de Asuntos Generales en su reu-

(60) Véanse las conclusiones en *Bulletin des CE* 1990/4, especialmente pág. 7. *N. de la R.*: Vid. el texto completo en español en *RIE*, 1990-1, págs. 295 y ss.

(61) A este respecto, recordar que el gobierno español formalizó, mediante carta de F. González al Primer Ministro irlandés del 4 de mayo, su propuesta sobre la *ciudadanía común* como pilar esencial de una Unión Política... "*espacio común integrado, en el que al ciudadano europeo correspondería la posición de protagonista*", propuesta que ya había anticipado en Bruselas en diciembre de 1988 en su intervención en el foro de las Grandes Conferencias Católicas Europeas. Véase en VIDAL-FOLCH, Xavier: «Cataluña: el nacionalismo polivalente», *Claves de Razón Práctica*, núm. 18, págs. 16-30, especialmente pág. 26.

(62) *Bulletin des CE* 1990/6, especialmente pág. 7. *N. de la R.*: Vid. el texto completo en español en *RIE*, 1990-2, págs. 685 y ss.

(63) Resolución del 22 de noviembre de 1990 (*DOCE*, C324 del 24-12-90, págs. 238 y ss.).

(64) Véase el texto en *Agence Europe, Europe documents*, núm. 1650-1651, del 27 de septiembre de 1990.

(65) «Avis de la Commission relatif au projet de revision du Traité instituant la Communauté Economique Européenne concernant l'Union Politique», recogido en *Agence Europe, Europe Documents*, núm. 1668 del 31 de octubre de 1990.

nión del 4 de diciembre de 1990 su dictamen formal favorable exigido por el segundo párrafo del artículo 236 (66).

Sería imposible intentar reflejar aquí la totalidad de las discusiones y propuestas hechas en este período. Conviene, no obstante, dejar constancia de la importante contribución hecha por el Parlamento Europeo al avance de las CIG. Aparte de su Resolución del 11 de julio sobre la CIG y la estrategia del Parlamento, de la que fue relator D. Martin, resolución en la que el Parlamento expresó su punto de vista sobre el contenido de la Unión Europea (67), el Parlamento adoptó otras tres resoluciones durante este período: una sobre la subsidiariedad, a instancias de su relator V. Giscard d'Estaing (68), otra sobre las orientaciones del Parlamento acerca de un proyecto de Constitución para la Unión Europea, a instancias de su ponente E. Colombo (69), y la última, elaborada por M. Duverger, sobre las «Assises» o «Congreso Europeo», consistente en la reunión del Parlamento europeo y de los Parlamentos nacionales (70), que desembocó en la famosa Conferencia del Parlamento europeo y de los Parlamentos nacionales reunida en Roma del 27 al 30 de noviembre de 1990 y en cuya Declaración final se hacen una serie de recomendaciones a los Jefes de Gobierno, tendentes, fundamentalmente, a reforzar la legitimidad democrática de la Comunidad, tanto en lo que se refiere a las competencias y al funcionamiento de sus Instituciones como a las relaciones entre la Comunidad y sus Estados (subsidiariedad como eje central) (71).

En cuanto a la Comisión, tanto su anteproyecto de Tratado sobre la UEM depositado el 10 de diciembre (72) como su dictamen del 21

(66) Sobre el significado del artículo 236, nos remitimos al análisis clásico efectuado en el volumen 15, *Dispositions générales et fiscales*, del Commentaire Megret, págs. 537 y ss., análisis efectuado por M. WAELBROECK, ed. ULB, Bruxelles, 1987.

(67) DOCE C231 del 17-9-90, págs. 97 y ss. Posteriormente, D. Martin fue el relator de un segundo y de un tercer informe sobre la marcha de las CIG, de los que el mismo autor hace cumplida referencia en su obra ya citada: *Europe: an ever closer Union*.

(68) Resolución del 12-7-90, DOCE C231 del 17-9-90, págs. 163 y ss.

(69) Resolución del 11-7-90, DOCE C231 del 17-9-90, págs. 91 y ss.

(70) Resolución del 12-7-90, DOCE C231 del 17-9-90, págs. 165 y ss.

(71) Véase el texto completo de la Declaración final en *Agence Europe, Europe Documents*, núm. 1668 del 8 de diciembre de 1990.

(72) *Bulletin des CE*, supplément 90/12.

de octubre sobre la UPE ya mencionado, constituyeron los ejes en torno a los cuales las negociaciones giraron a lo largo de 1991. Sobre este último, insistir en que, partiendo del principio, sobre el que se ha insistido a lo largo de este artículo, del equilibrio entre el ejercicio en común de una serie de competencias soberanas y el respeto a la propia diversidad y especificidad de los Estados, el mismo insistía en los tres ejes de los que se ha hablado hasta ahora, esto es: Unidad y coherencia de la acción de la Comunidad en la escena internacional; Refuerzo de la legitimidad democrática (con la emergencia de la ciudadanía europea), y Mejora de la eficacia de las Instituciones.

En fin, antes de acabar con este apartado, conviene recordar que el Consejo Europeo de Roma I del 27 y 28 de octubre se confirmó (a 11, puesto que Gran Bretaña se opuso) en los objetivos de la Unión Económica (... establecimiento de un sistema de mercado... que conjugue estabilidad de precios con crecimiento... condiciones financieras y presupuestarias equilibradas con la cohesión económica y social), y *Monetaria* (creación del SEBC) y en su calendario (segunda fase el 1 de enero de 1994 y tercera a decidir tres años después; mientras que, en lo que se refiere a la UPE, se limitó a confirmar su voluntad (con la reserva de Gran Bretaña) de ampliar las competencias de la Comunidad (incluyendo el ámbito de la PESC) sobre la base de un conjunto institucional legitimado democráticamente y en el que se asiste a una emergencia del status de ciudadanía (73).

Hubo de esperar al Consejo Europeo de Roma II del 14 y 15 de diciembre para que los Jefes de Estado y de Gobierno por unanimidad (entre los dos Consejos Europeos, J. Major había sustituido —el 22 de noviembre— a M. Thatcher), acordaron que:

“L’Union sera fondée sur la solidarité entre ses Etats membres, la pleine réalisation des aspirations de ses citoyens, la cohésion économique et sociale, un juste équilibre entre les responsabilités des différents Etats et de la Communauté et entre les rôles des Institutions, la cohérence de l’ensemble des actions extérieures menées par la Communauté dans la cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité,

(73) Conclusiones en *Bulletin des CE*, 1990/10. N. de la R.: Vid. texto completo en español en la *RJE*, 1990-3, págs. 1037 y ss.

d'économie et de développement et de sa lutte contre la discrimination raciale et la xénophobie en vue de faire respecter la dignité humaine”;

y que la CIG debería concretarse en los siguientes aspectos:

- *Legitimidad democrática: reforzando la participación del Parlamento* en el procedimiento decisonal comunitario y asociándolo a la elección de los miembros de la Comisión, así como prestando una mayor atención a las competencias y al papel de las *instituciones regionales y locales*.
- *PESC: definiendo los intereses comunes* de los Estados en la materia y creando un *marco institucional* específico para este ámbito.
- *Ciudadanía: mediante la participación* de los residentes en las *elecciones* locales y al Parlamento europeo, asegurando la *libre circulación* de las personas y protegiendo a los ciudadanos *fuera de las fronteras comunitarias*.
- *Aumento de competencias comunitarias: en los ámbitos social, de la cohesión económica y social, del medio ambiente, de la sanidad, investigación, energía, infraestructuras y patrimonio cultural y educativo*, así como, eventualmente, en el de los *asuntos de interior y justicia*.
- *Eficacia: papel del Consejo Europeo clarificado, mayoría cualificada* en el Consejo y refuerzo del papel *ejecutivo* de la Comisión (74).

Con la clausura del Consejo Europeo de Roma II terminó la fase de preparación de las CIG y se inauguraron las dos simultáneamente el 15 de diciembre de 1990 en Roma.

IV.2. *El desarrollo de las CIG*

IV.2.1. *Organización de los trabajos*

Los dos CIG fueron inaugurados el 15 de diciembre de 1990, teniendo lugar dicho día en Roma su primera reunión de *nivel minis-*

(74) Conclusiones en *Bulletin des CE*, 1990/12. *N. de la R.*: Vid. texto completo en español en la *RIE*, 1991-1, págs. 383 y ss.

terial (75). La organización de sus trabajos había sido decidida, como ya se ha mencionado, en el Consejo Europeo de Roma I, en cuyas conclusiones se estableció el principio del paralelismo entre ambas CIG.

La coherencia del conjunto de las negociaciones (tal y como se había decidido en Dublín I en abril de 1990), ha corrido a cargo de los Ministros de Exteriores, pudiendo en este sentido participar en los trabajos sobre la UEM.

Por otro lado, puesto que las reuniones a nivel ministerial tenían una periodicidad mensual, el Consejo Europeo de Roma I decidió que ambos Ministros (de Exteriores y de Economía) designaran sus representantes personales para cada una de las CIG, encargados de asegurar la continuidad de las negociaciones, puesto que a lo largo de todo el período de negociaciones han venido reuniéndose como mínimo una vez por semana (76).

En lo que se refiere al método de trabajo de las conferencias, en esa primera reunión del 15 de diciembre de 1990 se adoptaron como documentos oficiales de las CIG los siguientes:

En el marco de la UEM:

- Las Conclusiones de los Consejos Europeos de Hannover, Madrid, Estrasburgo, Dublín I y II y Roma I.
- El informe del Presidente del Consejo ECOFIN al Consejo Europeo de Roma I.
- El informe Delors del 12 de abril de 1989.
- La comunicación y el dictamen de la Comisión sobre la UEM del 21 de agosto de 1990.
- El dictamen del Parlamento sobre la convocatoria de la CIG y la resolución y el informe HERMAN sobre la UEM del 10 de octubre de 1990.
- El dictamen del Comité Monetario del 23 de julio de 1990 sobre la UEM.

(75) La reunión sobre la UPE estuvo presidida por el Ministro de Exteriores italiano, G. de Michelis, mientras que la Presidencia de la CIG sobre la UEM estuvo asegurada por G. Carli, Ministro del Tesoro. Por la Comisión participó J. Delors, con F. Andriessen en la primera y con H. Christophersen en la segunda.

(76) La secretaría de las dos CIG corriendo a cargo del Secretario General del Consejo.

- El proyecto de Estatuto del SEBC del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales del 27 de noviembre de 1990.
- La Declaración Final de la Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea, o «Assises», del 30 de noviembre de 1990, y
- El proyecto de Tratado de la Comisión sobre la UEM del 10 de diciembre de 1990.

En el marco de la UPE, y al margen de los documentos comunes a las CIG (dictámenes de la Comisión y del Parlamento sobre la convocatoria de las CIG y la Declaración de las «Assises»):

- Las conclusiones de los Consejos Europeos de Dublín I y II y de Roma I y II.
- Las conclusiones y el informe de los Ministros de Exteriores del 4 de diciembre de 1990.
- El dictamen de la Comisión sobre la UPE del 21 de octubre de 1990.
- Las notas de la Presidencia sobre la CIG del 16 de noviembre de 1990.
- Los mensajes Kohl/Mitterrand del 19 de abril y del 7 de diciembre de 1990.
- La carta de F. González del 4 de mayo de 1990.
- Los memorándums de diferentes Estados: el belga del 20 de marzo ya conocido; el español sobre la ciudadanía y la PESC del 12 de octubre y del 27 de noviembre (77); el griego del 18 de mayo, y el danés del 10 de octubre, en los que se exploran y profundizan las líneas de reflexión iniciadas por el primer memorándum belga.
- En fin, los dictámenes solicitados por la Presidencia al Tribunal de Justicia, al Tribunal de Cuentas y al Comité Económico y Social, así como dos independientes de la Confederación Europea de Sindicatos y de la UNICE.

Asimismo, y con respecto a las contribuciones a añadir a las discusiones, se invitó a todas las delegaciones (incluida la Comisión) a transmitir sus aportaciones, bien sobre cualquiera de los grandes te-

(77) *N. de la R.*: Vid. textos completos en *RIE*, 1991-1, págs. 333 y 405.

mas ya incluidos en los documentos de referencia, bien sobre temas nuevos, y todo ello a ser posible antes del 30 de enero de 1991, sin perjuicio de las contribuciones específicas que fueren necesarias a medida que las negociaciones avanzaran.

Finalmente, puesto que en Roma I se decidió celebrar las reuniones interinstitucionales sobre el avance de las negociaciones con el Parlamento europeo, recogiendo así una de sus peticiones figurando en su dictamen sobre la convocatoria de las CIG, en esta primera reunión se aprobó no solamente el tenerlas al menos una por trimestre, sino también que el Presidente de la Conferencia y el de la Comisión mantuvieran contactos regulares con el del Parlamento, así como el principio de invitar al Presidente del Parlamento a hacer una comunicación al comienzo de algunas de las sesiones de las Conferencias a nivel gubernamental.

IV.2.2. *Etapas de la negociación*

Decidido así el método de trabajo de las CIG y sus orientaciones procedimentales, comenzó el periodo de negociación que se extendió a lo largo de todo el año 1991, bajo las Presidencias luxemburguesa y holandesa, hasta llegar a los acuerdos adoptados en Maastricht el 9 el 10 de diciembre.

Conviene hacer aquí una precisión sobre la principal diferencia de substancia en cuanto al desarrollo paralelo de ambas CIG porque, mientras en la Conferencia sobre la UEM las delegaciones disponían de una serie de documentos técnicos de preparación que no solamente analizaban los principales problemas económicos, sino que, además, proponían soluciones prácticas a los problemas técnicos y políticos con una vocación claramente consensual (informe Delors, trabajos de los Comités Monetario y de Gobernadores, etc.), teniendo sobre la mesa incluso un proyecto de Tratado ya elaborado (el de la Comisión del 10 de diciembre); en la Conferencia sobre la UPE esta preparación y coordinación entre los diferentes documentos oficiales brillaba por su ausencia (78).

(78) Sobre esta situación y sus repercusiones, véase la introducción en su ponencia sobre la PESC de Philippe de Schoutheete de Tervarent, en las actas de la segunda reunión del Groupe d'Etudes politiques européennes. Institut d'Etudes européennes ULB, del 27 de abril de 1991: *L'Union politique. Etat d'avancement de la conférence intergouvernementale*, ed. ULB, Bruxelles, 1991, págs. 13-14.

Consecuentemente, mientras en la UEM las negociaciones partían de un acuerdo mayoritario sobre los objetivos y los medios, la marcha de las negociaciones de la UPE fueron mucho más erráticas.

Por esta razón, y por una cuestión de competencia de los autores, en este apartado nos limitaremos, casi exclusivamente, a describir las principales etapas y avances en el marco de la CIG sobre la UPE.

Este período de negociaciones podría ser dividido en las tres etapas siguientes: período de propuestas (enero-abril); presentación por la Presidencia de un primer texto y discusión en el Consejo Europeo de un proyecto de texto consolidado (abril-junio); en fin, reorientación frustrada de la Presidencia holandesa (julio-septiembre) y negociaciones finales (septiembre-diciembre).

1) *Período inicial de propuestas*

Conforme a lo decidido en la primera sesión del 15 de diciembre de 1990, el primer trimestre del año 1991 estuvo consagrado al examen de todos los documentos de referencia sobre cuya base se estableció la discusión, junto con las diferentes contribuciones de las delegaciones.

En esta primera fase el objetivo consistió en identificar los grandes capítulos: PESC, CJAI, UEM, competencias y cambios institucionales, con vistas a permitir a la Presidencia establecer un primer proyecto de artículos entendido como un marco global para profundizar en las discusiones, en el que se recogieran las tendencias predominantes entre las delegaciones y que jugaran, en cierto modo, un papel de punto de encuentro.

Quisiéramos destacar aquí el conjunto de propuestas hechas por la Comisión y reagrupadas en un documento del 30 de marzo titulado significativamente: «Primeras contribuciones de la Comisión a la CIG sobre la Unión Política» (79), en las que se recogían 12 contribuciones que cubrían una gran parte de los problemas en discusión. Estas contribuciones versaban sobre: ciudadanía, PESC, legitimidad democrática (incluyendo la jerarquía de normas, las competencias de ejecución y el procedimiento de codecisión), la dimensión social, la co-

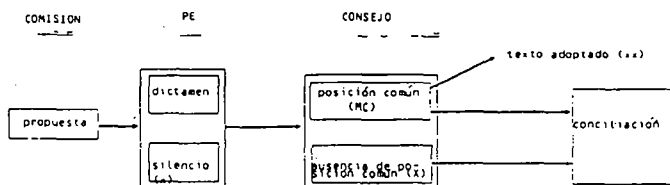
(79) Document de travail de la Commission SEC(91)500.

hesión económica y social, la investigación y desarrollo tecnológico, la energía, el medio ambiente, las redes transeuropeas, la cultura y la protección del patrimonio, la sanidad, y el respeto a las sentencias del Tribunal.

Dos aspectos de estas propuestas nos parece deben ser destacados, dentro de la legitimidad, puesto que han sido, desde el punto de vista jurídico, dos de los temas capitales de la discusión en la CIG.

El primero es el de la instauración de un *procedimiento de codecisión* en el cual, frente a las propuestas maximalistas del Parlamento reclamando una verdadera codecisión positiva entre él y el Consejo, requiriéndose al final del procedimiento la aprobación explícita de ambas instituciones (80), la Comisión propuso un sistema en el que las abstenciones son consideradas como consentimiento y el rechazo debe ser siempre explícito, tal y como aparece reflejado en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN : la LECTURA

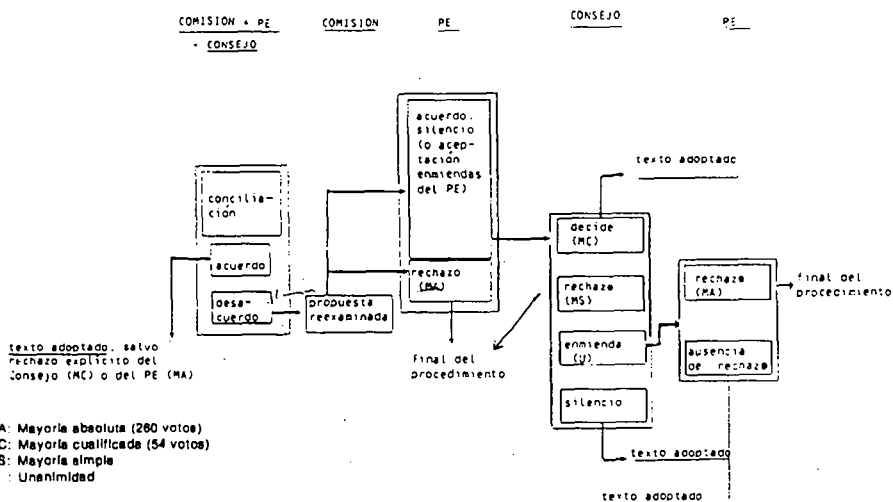


(x) Silencio del PE y ausencia de posición común = fin del procedimiento
 (xx) Si la posición común = dictamen del PE

(80) Véase la propuesta del artículo 188 ter hecha por el Parlamento en su dictamen del 22-11-90 sobre la CIG (DOCE, C324 del 24-12-90, pág. 233).

LA UNION EUROPEA: GENESIS DE MAASTRICHT

PROCEDIMIENTO DE CODECISIÓN: 2ª LECTURA



Esta propuesta de la Comisión pretendía combinar legitimidad con eficacia, puesto que en sus propuestas de artículo 189 bis establecía una serie de plazos imperativos y además su derecho de iniciativa se encontraba garantizado. Por otro lado, su propuesta se inspiraba fuertemente en aquellos aspectos del procedimiento de cooperación cuya aplicación desde 1987 había demostrado ser benéfica.

En segundo lugar, la Comisión propuso modificar el artículo 189 introduciendo en el sistema de fuentes del Derecho comunitario la distinción entre ley y reglamento y, por consiguiente, *una jerarquía normativa entre ellos*, tanto desde el punto de vista formal (ley = procedimiento de codecisión) como del contenido (la ley determina los principios de base, las orientaciones generales y los elementos esenciales de las materias a regular). Además, la introducción de este principio jerárquico llevaba a la Comisión a eliminar de su propuesta de sistema normativo la directiva, cuyo contenido era sin embargo mantenido a través del desarrollo de los preceptos de las leyes confiado, según la propuesta de la Comisión y en aplicación del principio de

subsidiariedad, a las autoridades de los Estados miembros, total o parcialmente, en función del contenido de las leyes comunitarias (81).

2) *Las propuestas de la Presidencia luxemburguesa (abril-junio)*

Todo el trabajo del primer trimestre 1991 cristalizó en un «Non paper» de la Presidencia luxemburguesa, primer proyecto de texto articulado del Tratado enviado a las delegaciones el 12 de abril y con el que la Presidencia pretendió establecer un marco general para proseguir las negociaciones a partir de las grandes líneas de discusión del primer trimestre e intentando ofrecer soluciones que recogieran las opiniones predominantes. Por ello, allí donde las discusiones continuaban en un clima de división generalizado, el texto no se pronunciaba (82).

Este proyecto de la Presidencia estableció ya la famosa estructura del Tratado en tres pilares, *uno comunitario* consistente en integrar en los Tratados constitutivos las modificaciones necesarias exigidas por la UEM y por la UPE en lo que se refiere a los cambios insti-

(81) Propuesta de nuevo artículo 189:

“Pour l’accomplissement de leur mission et dans les conditions prévues au présent traité, les institutions de l’Union arrêtent des lois, des règlements, prennent des décisions et formulent des recommandations ou des avis.

La loi a une portée générale. Elle est obligatoire dans tous ses éléments; celles de ses dispositions qui ne nécessitent pas de mesures d’exécution sont directement applicables dans tout Etat membre.

Les actions à entreprendre pour l’application des dispositions du présent traité sont définies par la loi. La loi détermine les principes fondamentaux, les orientations générales et les éléments essentiels des mesures à prendre pour sa mise en oeuvre. La loi fixe notamment les droits et obligations des particuliers et des entreprises ainsi que la nature des garanties dont ils doivent bénéficier dans tout Etat membre. Sa mise en oeuvre peut être confiée en tout ou en partie aux Etats membres, agissant conformément à leurs règles constitutionnelles internes.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre.

La décision est obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu’elle désigne.

Les recommandations et les avis ne lient pas”.

(82) Véase el texto integro en *Agence Europe, Europe Documents*, 1709/1710, del 3 de mayo de 1991.

tucionales y al aumento de competencias, así como la introducción de la subsidiariedad como concepto positivo y del estatuto de ciudadanía; y dos pilares *intergubernamentales*, uno sobre la PESC y el otro sobre la Cooperación en los Asuntos Judiciales y de Interior (CAJI).

Esta estructura, claramente inspirada en el AUE (aun cuando aquí el equivalente al apéndice de la Cooperación Política sean dos pilares bien definidos y mucho más importantes), recogió el sentir mayoritario de las delegaciones. El aumento de la complicación que ello supone —e incluso de incoherencia (83)— era evidentemente el precio a pagar para lograr que estas dos esferas, expresión típica de la soberanía, se integraran al nivel de los 12, conservando al mismo tiempo los Gobiernos su control sobre las mismas, frente a la esfera típicamente comunitaria controlada por las Instituciones de la Comunidad. En resumidas cuentas, la mayoría de los Estados se manifestaron por un esfuerzo en paralelo de la Comunidad, aumentando la graduación «federalizante» de la misma y por el ejercicio en común intergubernamental —y «confederal»— de aquellas materias (PESC y CAJI), en las que tienen intereses comunes esenciales; eso sí, con una cláusula evolutiva hacia su comunitarización, las famosas pasarelas. Para ligar esta amalgama, el proyecto preveía una serie de disposiciones comunes en las cuales, como es sabido, se instaura la Unión Europea cuya misión es organizar de manera coherente y solidaria el conjunto de relaciones entre los Estados que la componen y hacerles evolucionar progresivamente hacia una asociación cada vez más estrecha (84); Unión que engloba la Comunidad más los dos pilares intergubernamentales, basándose en las estructuras y procedimientos en vigor en cada uno de los pilares, puesto que la Unión carece de personalidad jurídica (85).

Con respecto a las otras grandes cuestiones tratadas en este proyecto, nos referiremos simplemente a las competencias de la Comunidad, al procedimiento decisonal y a la jerarquía de normas.

En materia de competencias, el proyecto luxemburgués recoge prácticamente todas las propuestas por la Comisión en su dictamen de oc-

(83) Falta de personalidad jurídica internacional de la Unión, ausencia de control jurisdiccional en la esfera de la PESC y de la CAJI.

(84) Artículo C-1 del proyecto.

(85) Véase toda esta discusión en la ponencia de Ph. de Schoutete ya citada en la nota 77 y en el debate que la siguió, *op. cit.*, págs. 13 a 39.

tubre de 1990, a saber: política social, cohesión, investigación, medio ambiente, energía, redes transeuropeas, sanidad pública, educación, cultura y conservación del patrimonio, protección de los consumidores y cooperación al desarrollo.

Con respecto a la «ley» y al procedimiento de codecisión, el texto de este proyecto recoge el espíritu de la propuesta de la Comisión, vinculando expresamente la ley al procedimiento de codecisión y limitándolo a cuatro sectores: medio ambiente, cohesión económica y social, cooperación al desarrollo e investigación, con la posibilidad de ampliación a otros sectores si la experiencia es positiva. En cambio, la directiva como categoría específica es reintroducida por deseo expreso de la práctica unanimidad de las delegaciones.

Sobre la codecisión, el proyecto de la Presidencia luxemburguesa mezcla las propuestas de la Comisión con el procedimiento llamado «Tindemans/Delors», discutido durante las negociaciones del AUE (86), otorgaba un mayor poder al Consejo porque, en caso de fracaso «in fine» del procedimiento, el Consejo puede adoptar el texto por mayoría cualificada a menos que el Parlamento, en un plazo de seis semanas, vote dicho texto por mayoría absoluta de sus miembros (87).

En fin, los grandes elementos de la PESC y de la CJAÍ quedaban ya reflejados en este proyecto con sus elementos de intereses comunes decididos por unanimidad que pueden progresivamente ir comunitarizándose y con la aceptación de la participación de la Comisión en la definición del contenido de ambas políticas, aunque sin un monopolio de iniciativa como en el ámbito comunitario.

Este proyecto del mes de abril, ampliamente discutido (88), fue sin embargo la base formal de las discusiones y, de hecho, el proyecto

(86) Sobre este procedimiento, que consistía en reputar como adoptada la propuesta modificada de la Comisión en caso de incapacidad del Consejo para decidir, en el marco del procedimiento de cooperación del artículo 149, véase DE RUYT, Jean, *op. cit.*, págs. 136-137.

(87) Sobre estas cuestiones, véase la ponencia de Jean-Pierre Jacqué en las Jornadas de Estudios del 27 de abril de 1990 del Groupe d'études politiques européennes citada en la nota 77, págs. 43 a 50.

(88) Sobre todo por la Comisión, quien, el 21 de mayo, envió una contribución sobre la estructura del Tratado, en la cual criticaba amargamente las contradicciones e incoherencias de la estructura por pilares propuesta. Véase en *Agence Europe, Europe Documents*, núm. 1715, del 31-5-91.

oficial del Tratado del 18 de junio de 1991 (89), sometido al Consejo Europeo, recogía lo esencial del «Non paper» de abril. Tal vez la novedad principal consistiera en la introducción en el artículo A de la afirmación que este Tratado no era sino una nueva etapa en el proceso hacia una Unión con vocación federal y que, por ello, en 1996, se volverá a convocar una CIG para revisar el Tratado en función de las perspectivas de reforzamiento del carácter federal de la Unión (artículo W.2) (90).

En cualquier caso, el Consejo Europeo, reunido en Luxemburgo el 28 y 29 de junio, adoptó como proyecto oficial el texto consolidado del 18 de junio y se reafirmó en el paralelismo de las dos CIG, las cuales deberían permitir llegar a un *acuerdo global* en un texto único que debería ser adoptado por el Consejo Europeo en Maastricht en diciembre para permitir su entrada en vigor el 1 de enero de 1993.

Con respecto a las orientaciones generales a seguir en las negociaciones, el Consejo Europeo de Luxemburgo decidió lo siguiente:

- *Principios*: mantenimiento del *acervo comunitario* con un *marco institucional único*, carácter *evolutivo* del proceso de *integración*; introducción de los principios de *subsidiariedad* y de *cohesión económica y social*; e institución de la *ciudadanía* de la Unión como elemento esencial de la construcción europea.
- *PESC*: reforzar el carácter de la Unión como *entidad política en la escena internacional*, con un *marco institucional y decisorio específico* a esta política, y confirmación de incluir a término los aspectos de *seguridad* (papel clave de la UEO).
- *Legitimidad democrática*: refuerzo del papel político y legislativo del *Parlamento Europeo*; procedimiento de *codecisión* en ciertas materias.
- *Competencias*: refuerzo de la *política social* y del principio de *cohesión económica y social*.
- *CJAI*: avanzar en la búsqueda de los *intereses comunes* y en la *definición de los objetivos* (política en materia de asilo, inmigración).

(89) Texto íntegro en *Agence Europe, Europe Documents*, 1722/1723, del 5-7-91.

(90) Sobre este proyecto y sus novedades, véase: Groupe d'études politiques européennes: *Les conférences intergouvernementales aux termes de la présidence luxembourgeoise*, Tercera jornada de estudios organizada por el Institut d'études européennes de la ULB de junio de 1991, ed. ULB, Bruxelles, 1991.

gración y de extranjería; lucha contra la droga y el crimen organizado).

Con respecto a la UEM, el Consejo Europeo se limitó a constatar que sus trabajos y conclusiones eran asumidos en su gran mayoría por los Estados y que, por ello, convenía, en el interior de la primera fase de la UEM ya en vigor, realizar progresos significativos en materia de convergencia económica y monetaria, en particular en lo que se refiere a la estabilidad de precios y al saneamiento de las finanzas públicas (91).

3) *Las propuestas de la Presidencia de los Países Bajos*

El 1 de julio de 1991, Países Bajos inicia la Presidencia de la Comunidad y con ello ostenta también la Presidencia de las CIG, prosiguiendo durante el mes de julio el examen del segundo texto consolidado luxemburgués.

Sin embargo, durante el mes de agosto La Haya desarrolla una importante actividad y a finales de agosto se anuncia la presentación próxima de un texto distinto, una propuesta de «arquitectura monista».

A primeros de septiembre aparece el nuevo texto (92). Sus principales novedades son su estructura única (modificación del Tratado de Roma sin creación de superestructura convencional alguna suprimiendo la estructura de pilares) y la trivialización del alcance de la reforma, convirtiéndose el proyecto de Tratado en una simple Acta Unica Bis sin mayores pretensiones que crear la UEM.

Así, en el artículo 1 del proyecto de Países Bajos se indica:

“Por el presente Tratado, que marca una nueva etapa en el proceso gradual que conduce a una Unión Europea con vocación federal, las Altas Partes Contratantes establecen entre ellas una Comunidad Europea”.

(91) Véanse las conclusiones en *Bulletin des CE*, 1991/6. *N. de la R.*: Vid. texto completo en español en *RIE*, 1991-3, págs. 1063 y ss.

(92) Publicado íntegramente en *Agence Europe, Europe Documents*, núm. 1733, del 3 de octubre de 1991.

Es llamativo en el proyecto, por ejemplo, el hecho de que la PESC se pretende instaurar mediante una modificación del artículo 30 del AUE, lo que demuestra un intento de continuidad con la estructura actual de los Tratados.

El pretendido golpe de timón neerlandés fue muy rápidamente considerado como inapropiado y calificado de excesivamente «britanizante», aún cuando no sólo se limitara a propuestas de estructura. Hay que reconocer con los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en Conferencia el 30 de septiembre en Bruselas que el esfuerzo de reflexión que se encontraba en la base del proyecto de tratado propuesto por la Presidencia neerlandesa representó una contribución importante en la búsqueda de modificaciones al proyecto luxemburgués (93).

Con todo, los Ministros, en su reunión de 30 de septiembre de 1991, rechazaron que la Propuesta neerlandesa pudiera servir de base para las negociaciones futuras y, en consecuencia, las negociaciones siguieron sobre la base del proyecto luxemburgués.

Mayor fortuna tuvo el texto propuesto por la Presidencia como proyecto de Tratado sobre la Unión Económica y Monetaria, proyecto más continuista de las líneas sentadas durante la Presidencia luxemburguesa. Dicho texto fue transmitido el 28 de octubre de 1992 a los Ministros de Hacienda de los Estados Miembros (94).

Las discusiones prosiguieron intensamente y el 8 de noviembre la Presidencia, tomando como base el texto luxemburgués, presentó un nuevo texto de «Proyecto de Tratado de la Unión» que pretendía plasmar el estado de la negociación pero en el que se reconocía que algunas delegaciones ponían en relación determinados puntos concretos que se estaban estudiando en cada una de las CIG (por ejemplo, entre el recurso a la votación por mayoría cualificada en el ámbito fiscal y la definición del déficit presupuestario excesivo). Asimismo se recordaba que determinadas Delegaciones mantenían planteamientos alternativos sobre una serie de cuestiones relativas a la Unión Política (95).

En dicha propuesta, realizada para ser examinada en el cónclave

(93) Véase en *Agence Europe* del 2 de octubre de 1991, núm. 5579, págs. 3-4.

(94) Publicado íntegramente en *Agence Europe, Europe Documents*, núm. 1740/1741, de 1 de noviembre de 1991.

(95) Véase el proyecto publicado en *Agence Europe, Europe Documents*, núm. 1746/1747, del 20 de noviembre de 1991.

de Noordwijk los 12 y 13 de noviembre, numerosas cuestiones técnicas estaban ya suficientemente maduras, como por ejemplo:

- El rechazo a la categorización jerárquica de las normas jurídicas comunitarias, rechazo apoyado por los países cuyos ordenamientos ofrecen una preeminencia al concepto organizativo del sistema jurídico competencial y no meramente jerárquico —entre otros, Alemania, Dinamarca, España, Países Bajos y Reino Unido—.
- La limitación de los poderes del Parlamento en el procedimiento de codecisión: supresión de la iniciativa legislativa y del poder de veto real (ambas posturas sólo defendidas por Alemania y España).
- La estructura básica de la política exterior y seguridad común y, por ende, de la cooperación en materia interior y judicial, tras la reunión en París de los Ministros R. Dumas, H. D. Genscher y F. Fernández Ordóñez.
- Y otro largo etcétera entre los que se encontraban el nuevo artículo 171 sobre el Tribunal de Justicia (ejecutabilidad de sentencias mediante la imposición de sanciones económicas a los Estados, el diseño básico de la política jurídica exterior tanto comercial como general, etc.).

En dicho texto también se incluían ya los protocolos y declaraciones propuestas o consideradas necesarias hasta ese momento bajo la forma de lista provisional (96).

Tras los cónclaves de Noordwijk de 12 y 13 de noviembre y de Bruselas de 2 y 3 de diciembre de 1991, la Presidencia plasmó los resultados en un nuevo texto consolidado de fecha 4 de diciembre, destinado a servir de base a las discusiones de la Cumbre de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991.

Tres grandes problemas quedaban aún por resolver: la formulación de la vocación federal, la política social y la cohesión económica y social.

(96) Un resumen de la situación y de los puntos en discusión puede seguirse en las Actas de la IV Jornada de estudios organizada por el Groupe d'études politiques européennes el 8 de noviembre de 1991: *Les conférences intergouvernementales avant le conseil européen de Maastricht*, ed. ULB, Bruxelles, 1991.

Durante la Cumbre de Maastricht dichas cuestiones, así como otras pendientes, fueron solucionadas de forma novedosa e imaginativa en el ámbito comunitario (piénsese por ejemplo en el opting out en materia de UEM o el Protocolo Social a once) (97).

Numerosas fueron también las modificaciones de detalle introducidas, por lo que se hizo necesario un arduo trabajo de ajuste posterior delegado por la Conferencia vía Representantes personales de los Ministros a los Consejeros Jurídicos de las Representaciones reunidos en el seno del Grupo Juristas Lingüistas.

Los intensos trabajos de este grupo terminaron formalmente con la firma del 7 de febrero en Maastricht del Tratado, si bien han continuado con objeto de encontrar una fórmula que clarificara el contenido del último Protocolo en lo que se refiere a las disposiciones del artículo 40.3.3 de la Constitución irlandesa (Declaración adoptada en Guimarães el 1 de mayo) y de subsanar otras erratas y errores lingüísticos en forma oficiosa con posterioridad (hasta la aparición del corrigendum de 9 de junio pasado) (98).

V. CONCLUSIONES

Este trabajo ha pretendido deliberadamente situar el Tratado de la Unión en su contexto histórico, de manera a entender de un modo dinámico y no sólo formal, tanto el contenido de los acuerdos como, a la vez, el proceso de convergencia de las voluntades que ha llevado a ellos.

Entendemos que Maastricht debe ser entendido no sólo por acción, sino por omisión. Además, ello nos permitirá continuar este trabajo con otros posteriores, en los cuales se analice el contenido del Tratado de la Unión y se tracen una serie de pistas sobre la evolución y los escenarios a prever en el marco de dicha Unión.

Dicho todo ello, nos parece importante, ya desde este momento, dejar sentado que junto a las adaptaciones técnicas de los tratados

(97) El texto provisional adoptado en Maastricht ha sido publicado en *Agence Europe, Europe Documents*, núm. 1750/1751, del 13 de diciembre de 1991, y núm. 1752/1753, del 20 de diciembre de 1991.

(98) Todo ello ha sido incorporado al texto del Tratado citado en la nota 1.

preexistentes, Maastricht incorpora cuatro instrumentos federalizantes de gran envergadura y capacidad de desarrollo dinámico interno:

- una ciudadanía común, que establece una creciente religación entre el individuo y la Unión (VOLKSZUHOORIGKEIT en la terminología de Makarov) y que se comportará como elemento expansivo de la existencia de una entidad política superior que subsuma al menos parcialmente a los Estados miembros;
- una política monetaria común, que conllevará en un futuro próximo necesariamente a una política económica común, con lo que se llegará a un área de integración económica en sentido estricto;
- una política exterior y de seguridad común concertada y apoyada en la UEO y en la CSCE, con pleno respeto a la Carta de París y a las relaciones de los países miembros con la OTAN;
- un sistema cada vez más integrado y con posibilidades de llegar a una política común, en algunos casos, en el ámbito de la cooperación judicial y en materia de asuntos de interior.

Este es el valor añadido de Maastricht, convertirse en una cuasi-constitución foto-federal, cuyo funcionamiento por simple inercia puede llevar a una Federación real tras las oportunas «enmiendas», eligiendo para tal desarrollo procedimientos democráticos interestatales (análogos a los que sirvieron al proceso dinámico constitucional norteamericano, aunque en el caso europeo no puede preverse cuál sea la evolución futura concreta: hacia un modelo tipo Estados Unidos o, más bien, uno diferente, de semejante operatividad, pero con diferencias morfológicas derivadas de su propia identidad (99).

En resumidas cuentas, el tratado de la Unión no merece ser considerado como un AUE bis a pesar de las diferentes cuotas de frustración de cada uno de los actores de su gestación, frustración inhe-

(99) Esta descripción de Maastricht como una cuasi-constitución en el sentido material del término, al tiempo que sus mecanismos de creación y de revisión continúan siendo los intergubernamentales típicos de un Tratado internacional, provoca un cierto sentimiento de perplejidad y de malestar socio-político que convendría resolver cuanto antes y, sobre todo, clarificar conceptualmente. Véase, en este sentido, Jean-Victor LOUIS: *Les accords de Maastricht. Un premier bilan*, en la editorial de la Revue du Marché Unique européen, 1991, núm. 4.

rente a todo proceso cuasi-constitucional. Maastricht no puede ser considerado como una reforma de los tratados de Roma, sino como una superación del marco estrictamente comunitario, estableciendo nuevas relaciones inéditas en el ámbito de la teoría del derecho y de la ciencia política entre el núcleo comunitario y el intergubernamental, que encuentran su razón de ser en el marco de la Unión.

Nos parece, paradójicamente, que el resultado del referéndum danés es un reflejo del desafío que las puertas abiertas por Maastricht suponen para todos, Comunidad, Estados y Ciudadanos. En este sentido, qué mejor muestra de ello que el compromiso aceptado por los Estados de convocar una nueva CIG en 1996 para revisar y profundizar en los objetivos de la Unión descritos en los artículos A y B (Artículo N. 2) y la fijación de un horizonte preciso (1999 a más tardar) para entrar en la tercera fase de la UEM (artículo 109 J-4).

RÉSUMÉ

L'article a comme objectif d'analyser toute la genèse des accords de Maastricht avec l'intention de contribuer au débat sur la nature et la portée du Traité de l'Union.

Les auteurs ont eu recours notamment à la méthode historique pour parcourir ces années clés qui vont de l'Acte Unique à Maastricht car, de leur avis, le Traité de l'Union suppose un véritable saut qualitatif dans la démarche de la construction européenne vers une Union sans cesse plus étroite entre les peuples et les Etats qui a constitué dès son origine son signe d'identité plus claire.

Il est très significatif, dans cette optique là, que l'article commence avec une première partie intitulée «De la Communauté à l'Union», dans laquelle, tout en faisant recours aux appuis doctrinaux nécessaires, le fil conducteur est de démontrer qu'avec Maastricht l'Union devient un sujet politique avec une identité claire et une personnalité internationale bien définie, et non un «Objet Politique Non Identifié», avec une *finalité politique précise aux contours un peu indéfinis*. Autrement dit, le Traité de l'Union est la confirmation politique nécessaire des mécanismes de «spill-over» internes à la dynamique communautaire vers une intégration supranationale (d'accord avec la théorie neo-réaliste de l'intégration), mais suppose, en même temps, le passage à une nouvelle forme d'Union d'Etats, dans laquelle les Etats membres, sans perdre leurs qualités et leur individualité, ont décidé de gérer et même de céder une partie de leurs attributions souveraines à une unité supérieure.

C'est après le développement de cette thèse que l'article se penche sur la dynamique en spirale qui, partant de l'Acte Unique, implique des mécanismes de prise de décision et développement de nouvelles compétences qui font ressortir des malaises vers une construction d'influence grandissante sur la vie des gouvernements, des acteurs sociaux et même des citoyens, sans pour autant être soumise à des mécanismes de contrôle démocratique.

Ci à cette dynamique interne sont ajoutés les défis externes de la Communauté, notamment l'effondrement de l'ancien empire soviétique et l'émergence d'un nouvel ordre international, il est évident que la construction communautaire, qui risque, en cas contraire, de se diluer, c'est vue à nouveau, embarqués dans deux Conférences Intergouvernementales, moins de 3 ans après l'entrée en vigueur de l'Acte Unique, avec la prétention de trouver une solution à ces problèmes, tout en gardant la spécificité de sa double légitimité.

Ainsi, les auteurs essayent de nous expliquer, dans la dernière partie de leur article, les moments clés des négociations, car il sont essentiels pour comprendre la nature, la portée et même les arrières-pensées et contradictions du Traité de l'Union.

Il est évident que l'article obéit à un élan qui ne s'épuise pas avec son contenu et qu'il laisse prévoir d'autres contributions au processus —dynamique lui-même— ouvert par Maastricht.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyse the complete genesis of the Maastricht agreements with the intention of contributing to the debate on the nature and the bearing of the Union Treaty.

The authors have resorted in particular to the historical method in order to run through those key years spanning from the Single Act to Maastricht because in their opinion the Union Treaty implies a true qualitative leap in the process of European construction towards a tighter Union between peoples and states which has created since its origins a clearer sign of identity.

In this perspective it is very significant that the article begins with a first part entitled: «From the Community to the Union», in which, while resorting to the necessary doctrinal supports, the principal aim is to demonstrate that with Maastricht the Union becomes a political subject with a clear identity and a well defined international personality, and not a «Non Identified Political Object» having a clear political finality with boundaries that are somewhat undefined. In other words, the Union Treaty is the political confirmation necessary for the spill-over mechanisms inherent to the community dynamics towards a supranational integration (in agreement with the neo-realist theory of integration), but implies at the same time the transition to a new form of a Union of States, in which Member States, without losing their qualities and individuality, have decided to administer and even to give up a part of their sovereign allocations to a superior unity.

After developing this thesis, the article looks at the spiral dynamics which, starting with the single Act, imply decision-making mechanisms and the development of new competences which underscore the discomforts towards the building of increasing influence on the life of governments, social actors and even citizens, without necessarily being subjected to mechanisms of democratic control.

If the external challenges faced by the Community are added to the internal dynamics, in particular the collapse of the old Soviet Empire and the emergence of a new international order, it is apparent that the community construction, which runs the risks, in the opposite case, of diluting itself, has seen itself being embarked in two Intergovernmental Conferences, less than three years before the Single Act came into force, with the pretension of finding a solution to these problems, whilst preserving the specificity of its double legitimacy.

In the last part of their article, the authors attempt to clarify the key moments of the negotiations because they are essential in understanding the nature, the bearing, and even the second thoughts and contradictions of the Union Treaty.

It is certain that the article yields to an impetus that does not wear out with its content and that it allows other contributions to the process —which itself is dynamic— open by Maastricht.

