

EL ACTA UNICA EUROPEA

Rafael Fernández-Pita y González

Rafael Fernández-Pita y González
Funcionario de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Ministerio de Asuntos Exteriores de España.

INTRODUCCION

Después de la 2ª Guerra Mundial los líderes de las naciones europeas fueron conscientes de que solamente era posible mantener la paz en Europa y alcanzar la prosperidad a través de la cooperación. El Congreso de La Haya de 10 de Mayo de 1948 en su "mensaje a los europeos" afirmaba que "ningún esfuerzo para reconstruir Europa sobre la base de las soberanías nacionales, rigidamente divididas, puede tener éxito. Las naciones de Europa deben crear una unión política y económica y su progreso social, para este fin los Estados deben acordar la fusión de algunos de sus derechos soberanos".

La necesidad de la unificación de Europa se ha venido sintiendo fuertemente desde ese momento y se han multiplicado las iniciativas a través de congresos, conferencias e iniciativas diplomáticas.

La creación de la CECA, en primer término, y de la Comunidad Económica Europea, que englobó a ésta posteriormente, ha supuesto el primer paso para lograr ese ideal de unidad europea.

En el marco de la CEE dos iniciativas han tenido en estos últimos años una especial repercusión: el proyecto de Unión Europea, patrocinado por Altiero Spinelli en su Club del Cocodrilo, llamado así por el nombre del Restaurante de Estrasburgo donde celebraban sus reuniones, posteriormente adoptado por el Parlamento Europeo, y el Informe Dooge encargado por el Consejo Europeo de Fontainebleau de Junio de 1984.

Estos dos proyectos convergieron en el mandato que el Consejo Europeo de Milán de Julio de 1985 dió al Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas para que iniciase una reforma de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

La iniciativa se enmarcaba de la intención más amplia de crear una Unión Europea asentada sobre dos pilares: la institucionalización de la Cooperación Política y la reforma de los Tratados originarios de las Comunidades.

Para llevar a cabo la reforma se instituyó una Conferencia Intergubernamental en virtud del artículo 236 del Tratado CEE, que inició los trabajos en Septiembre. Por primera vez la Comunidad utilizaba el mecanismo de reforma de sus Trata-

dos constitutivos previsto de dicho artículo.

El fin de la reforma era doble: incorporar al Tratado de Roma toda una serie de nuevas políticas o nuevos objetivos a realizar por la Comunidad y por otra parte, reformar en profundidad los mecanismos de funcionamiento (toma de decisiones) de las cuatro principales Instituciones comunitarias: Consejo, Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia.

Respecto a la incorporación de nuevos objetivos, se trataba, en primer lugar, de la creación de un Mercado Interior y, en segundo lugar, de la incorporación a los Tratados fundacionales de nuevas políticas comunitarias como la de investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente, cultura, política social, así como la consagración de la política monetaria.

El Mercado Interior se concebía como una superación del concepto de Mercado Común, mediante la creación de un espacio comunitario donde las mercancías, servicios y personas circularan en las mismas condiciones que actualmente lo hacen en lo ámbitos de cada Estado miembro de la Comunidad.

Por lo que se refiere a la reforma institucional, se trataba:

En primer lugar, de modificar el sistema de toma de decisiones en el Consejo, pasando del voto por unanimidad al voto por mayoría cualificada en todos aquellos ámbitos donde no hubiese un interés político fundamental y concretamente en todos los sectores necesarios para la realización del Mercado Interior.

En segundo lugar, la Comisión vería reforzados sus poderes de gestión y ejecución de las decisiones adoptadas por el Consejo.

En tercer lugar, el Parlamento Europeo debería tener cierta participación en el proceso de toma de decisión dejando de ser una simple Asamblea consultiva, como lo es en la actualidad, para todos aquellos temas distintos de los presupuestarios.

Por último, se pretendía agilizar el funcionamiento del Tribunal de Justicia.

La Conferencia Intergubernamental inicia sus trabajos en el mes de septiembre a dos niveles: por una parte la Conferencia entre los Ministros de Asuntos Exteriores, y por otra parte, a nivel de los Embajadores o Representantes Permanentes. La meta fijada era llegar a redactar los textos de acuerdo para que fuesen aprobados por el Consejo Europeo que debía celebrarse en Luxemburgo los días 2 y 3 de Diciembre de 1985.

Este objetivo se logró con las matizaciones que se indican a continuación, a costa de una importante limitación del alcance en las finalidades antes apuntadas.

La Conferencia Interministerial celebró 7 reuniones y el Grupo preparatorio constituido por los Representantes de los Estados miembros, más de una decena de ellas.

En España dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores, y bajo la dirección y coordinación del Ministro, la preparación y participación en la Conferencia Intergubernamental se aseguró por la Secretaría General de Política Exterior en lo referente a la elaboración de los aspectos referentes a la Institucionalización de la Cooperación Política Europea, y la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas en lo concerniente a la reforma de los Tratados de la Comunidad Europea para asegurar un mejor funcionamiento de la Comunidad, la adopción de las nuevas políticas y el objetivo de establecer el Mercado Interior.

El Consejo Europeo, es decir la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los doce países miembros de la CEE, en su reunión celebrada en Luxemburgo los días 2 y 3 de Diciembre de 1985, aprobaron los textos acordados por la Conferencia Intergubernamental: el Proyecto de Acta Única Europea y el Acta Final, aneja a la misma.

En principio se había previsto que los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros firmaran el texto del Acta Única Europea el 27 de Enero de 1986. Ello no fue posible debido a una reserva ge-

neral que Dinamarca presentaba al texto de dicha Acta. Esta reserva había sido manifestada por los daneses desde el comienzo de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental sobre la Reforma de los Tratados. Las circunstancias políticas internas en dicho país llevaron al Gobierno danés a presentar en su Parlamento una propuesta de adhesión al Acta, que fue rechazada por el Folketing (Parlamento danés). En estas circunstancias el Gobierno danés, convencido que para Dinamarca era conveniente firmar el Acta Única, decidió someter a Referendum la pregunta de si Dinamarca debería firmar y ratificar el texto aprobado en la Conferencia Intergubernamental.

A pesar de la reserva danesa los Ministros de Asuntos Exteriores de 9 países miembros, entre ellos España, firmaron en Luxemburgo los textos acordados en la Conferencia Intergubernamental como prueba de su interés en seguir adelante en el proceso de refuerzo de la Unión Europea.

No firmaron junto a Dinamarca por las razones expuestas:

- Grecia, que consideraba que el acto de la firma por los demás países miembros podía suponer una forma de presión o intromisión en la formación de la opinión pública danesa que iba ser llamada a las urnas;
- e Italia, porque consideraba que las reformas acordadas no eran lo suficientemente ambiciosas como para lograr una verdadera Unión Europea en un plazo razonablemente breve.

Ambos países, sin embargo, anunciaron su intención de firmar el Acta Unica tras el referendum danés.

Celebrado éste el día 27 de Febrero se aprobó la firma del Acta Unica por 56,4% de mayoría y los Ministros de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Grecia e Italia firmaron en La Haya el día 28 de Febrero el texto que sus colegas comunitarios habían firmado el 17 de Febrero.

El Acta Unica Europea y el Acta Final aneja tiene una triple dimensión que afecta al marco general de la integración europea con la institucionalización de la Cooperación Política y del Consejo Europeo; a las Instituciones comunitarias modificando sus poderes respectivos y los mecanismos para la toma de decisiones; y a la puesta en marcha de un abanico de nuevas realizaciones y políticas comunitarias.

Institucionalización de la Cooperación Política y del Consejo Europeo

El artículo 2 título I del Acta consagra por primera vez en un texto jurídico firmado por todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas el Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Los Jefes de Estado y de Gobierno estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión, reuniéndose al menos dos veces al año. El Acta Unica Europea en este sentido lo único que hace es institucionalizar el Consejo Europeo que venía funcionando desde hacía años,

tanto en el marco de la Comunidad Europea como en el de la Cooperación Política Europea, en base a unos acuerdos intergubernamentales que, sin embargo, no habían tenido un reflejo escrito ni una base jurídica.

A partir de la entrada en vigor del Acta Unica Europea el Consejo Europeo se instituye jurídicamente como el órgano superior de la Cooperación Política Europea y de la Comunidad Europea.

El Acta Unica institucionalizó, asimismo, la Cooperación Política Europea lo que supone la integración jurídica de la política exterior de los países miembros en el marco de las Comunidades Europeas. Es en realidad la integración jurídica de un mecanismo que ha venido funcionando de hecho en base a un compromiso de carácter político de los gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas durante los últimos 15 años.

Hasta este momento la Cooperación Política, al igual que el Consejo Europeo, no se había fundamentado en un acuerdo intergubernamental formulado en textos escritos sino que tenía su base en un compromiso político. El Acta Unica completa en este sentido la estructura de las Comunidades Europeas incorporando la cooperación europea en materia de política exterior.

Es el título III del Acta el que regula la Cooperación Política Europea según la cual los países miembros procurarán formular y aplicar conjuntamente una política exterior europea. Para ello cualquier asunto de política exterior que ofrezca un interés general para asegurar

que su influencia combinada se ejerza de la manera más eficaz posible.

Es evidente que los países miembros se consultarán antes de que cada uno de ellos fije su posición definitiva, y por otra parte al adoptar sus posiciones y acciones nacionales tendrán en cuenta las posiciones de los demás Estados miembros.

Un claro ejemplo de lo dispuesto en el Acta Unica los Ministros de Asuntos Exteriores para tratar la crisis en el Mediterráneo con motivo de la tensión libio-norteamericana.

La Cooperación Política Europea institucionalizada en el Acta Unica recoge la estructura con la que viene funcionando hasta ahora. Así los Ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión se reunirán al menos 4 veces al año y podrán tratar asimismo, cuestiones de política exterior en el ámbito de la Cooperación Política con ocasión de las sesiones del Consejo de las Comunidades Europeas. Como se ve el Acta Unica asocia plenamente a la Comisión a los trabajadores de la Cooperación Política.

Aunque en la actualidad ya la Comisión participa en los trabajos de la Cooperación Política, en sus inicios había serias discusiones sobre la conveniencia de que la Comisión estuviera presente en los debates de los Ministros de Asuntos Exteriores cuando se reunían en el marco de la Cooperación Política Europea.

El Acta Unica establece una obligación jurídica de que los países miembros favorezcan la rápida adopción de posiciones comunes absteniéndose de obstaculizar la formación de un consenso o de adoptar una acción conjunta que pudiera derivarse del mismo, aunque bien es cierto que esta obligación se matiza por la introducción en el texto de la expresión "en la medida de lo posible".

La institucionalización de la Cooperación Política Europea en el marco de la reforma de los Tratados de la Comunidad Europea incluye la asociación del Parlamento Europeo a la Cooperación Política Europea. Para ello la Presidencia informará regularmente al Parlamento Europeo de los temas de política exterior que se examinen en el marco de la Cooperación Política y velará para que en dichos trabajos se tomen en consideración los puntos de vista del Parlamento Europeo.

Por primera vez se institucionaliza en el Acta Unica que el desarrollo de una identidad de Europa en materia de política exterior debe incluir las cuestiones de seguridad europea, para lo cual los Estados miembros se muestran dispuestos a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad, así como a preservar las condiciones tecnológicas e industriales necesarias para la misma.

El Acta Unica, por otra parte, reconoce que algunos países miembros de la Comunidad Europea pertenecen a otras organizaciones internacionales destinadas a incrementar la seguridad en Europa y por ello permite que los mismos man-

tengan una cooperación más estrecha tanto en el marco de la Unión Europea Occidental como en el de la Alianza Atlántica.

Dentro de la Cooperación Política Europea reviste una particular importancia que los países miembros adopten posiciones comunes en todas aquellas instituciones y conferencias internacionales en las que participen. Ello ya se ha venido haciendo hasta la fecha con un notable éxito, ya que si se tiene en cuenta por ejemplo el caso de Naciones Unidas los países de la CEE cuando eran 10 miembros han votado en un 83% de los casos de igual forma las resoluciones propuestas en Nueva York.

En aquellas instituciones y conferencias internacionales en las que no participan todos los países miembros de la Comunidad Europea aquellos que lo hagan se comprometen a tener en cuenta las posiciones acordadas por los 12 en el marco de la Cooperación Política Europea.

Dado que la Cooperación Política Europea supone la armonización de la política exterior de los países miembros estos abrirán un diálogo político con los países terceros y con las agrupaciones de carácter regional (Asean, Consejo de países del Golfo, etc.) cada vez que lo estimen necesario.

Es evidente que una política exterior común no puede realizarse sin una cooperación entre las Embajadas de los países miembros de la Comunidad acreditados en terceros países y en las organizaciones internacionales, por lo cual el Acta Unica institucionaliza la asistencia, información y coopera-

ción mutua entre las mismas. Ello sin duda contribuye a que la Comunidad sea considerada cada vez más como una unidad política por los Gobiernos ante los cuales los países miembros están acreditados, especialmente teniendo en cuenta que a la cooperación antedicha se une la Oficina de Representación de la Comisión en el país de que se trate.

Dentro del marco de la institucionalización de la Cooperación Política Europea se establece que la Presidencia será ejercida por el país miembro que ejerza la Presidencia del Consejo de las Comunidades Europeas. A la Presidencia corresponde la iniciativa, coordinación y representación de los demás Estados miembros ante los terceros países para las actividades de la Cooperación Política Europea. En un plano más práctico la Presidencia será responsable de la gestión de la Cooperación Política Europea y en particular de la fijación del calendario de las reuniones, de su convocatoria y de su organización material.

Los Directores políticos se reunirán regularmente en el seno del Comité Político. El Acta Unica no fija un calendario de reuniones pero en la práctica el Comité Político viene reuniéndose una vez al mes así como en vísperas de reuniones del Consejo Europeo, de encuentros ministeriales o de otros acontecimientos importantes (Asamblea General de la ONU, Cumbres Económicas, etc.).

En caso de petición de al menos tres Estados miembros en un plazo de 48 horas se reunirá el Comité Político, o si la gravedad lo requiere se celebrará una reunión a nivel de Ministros. El ejemplo más reciente

te ha sido la reunión a petición de Italia, Grecia y España el pasado lunes 14 de abril para tratar la crisis libio-norteamericana.

El Grupo de Corresponsables europeos, constituido por un funcionario de cada Ministerio de Negocios Extranjeros, tendrá por misión seguir la aplicación de la Cooperación Política Europea y estudiar los problemas de organización general de acuerdo con las directrices del Comité Político.

A un nivel inferior se reunirán, de acuerdo con las directrices del Comité Político, los Grupos de Trabajo específicos que se estimen convenientes y que estarán formados por los funcionarios competentes en temas sectoriales de los Ministerios de Negocios Extranjeros, quienes preparan la documentación y trabajos de base que serán utilizados por los Corresponsables europeos y el Comité Político.

El Acta Unica introduce una novedad importante sobre la situación actualmente existente en materia de Cooperación Política Europea ya que crea una Secretaría Permanente instalada en Bruselas que asistirá a la Presidencia en la preparación y ejecución de las actividades de la Cooperación Política Europea así como en las cuestiones administrativas.

La creación de esta Secretaría va a descargar realmente la labor que actualmente compete al país que ostenta la Presidencia en materia de Cooperación Política Europea y va a asegurar en una mayor medida la continuidad de los trabajos con ocasión del cambio de Presidencia. En la actualidad para garantizar esta continuidad se

ha organizado la "troika" que reúne a funcionarios de la Presidencia en ejercicio y de la Presidencia anterior y siguiente.

Evidentemente el objetivo final de la institucionalización de la Cooperación Política Europea en el Acta Unica es que las políticas exteriores de la Comunidad Europea y las convenidas en el seno de la Cooperación Política Europea sean coherentes y así lo establece el artículo 5 del título III.

La introducción de la Cooperación Política Europea en el marco del Acta Unica no ha sido tarea fácil sobre todo si se tiene en cuenta que la armonización de las políticas exteriores de los países miembros y la integración de los expertos de la seguridad en la misma afectan a países integrados en otras organizaciones internacionales (UEO, OTAN) y que tienen muy diversas concepciones sobre la cesión de soberanía a una institución supranacional como es la Comunidad Europea. Puede decirse en este sentido que la institucionalización de la Cooperación Política supone la mayor novedad del Acta Unica ya que incorpora al marco de la Comunidad Europea, de forma jurídica, todo un gran sector, el de la política exterior, que hasta ahora permanecía ausente del contenido de los Tratados base de la Comunidad Económica Europea, y que aunque funcionaba de forma autónoma en base a un acuerdo de tipo político intergubernamental no tenía un fundamento jurídico.

A partir de la entrada en vigor del Acta Unica podrá decirse que la Comunidad Europea empieza a tener una política exterior común no sólo en el aspecto comercial sino también en el aspecto estrictamente político.

MODIFICACIONES INSTITUCIONALES

La Comisión adquiere una competencia general de ejecución de la normativa comunitaria, a no ser que el Consejo se reserve dicha competencia en casos específicos.

Se establecen dos nuevos procedimientos por los que el Parlamento Europeo adquiere una mayor intervención en la elaboración de las normas comunitarias:

- El dictamen conforme del Parlamento será necesario para la ampliación de la Comunidad y para concluir acuerdos de asociación con terceros países.
- Mediante el procedimiento de cooperación, el Parlamento dispondrá en ciertos casos de una mayor posibilidad de ver adoptadas sus posiciones, sin que ello le otorgue, sin embargo, un verdadero poder legislativo.

Los ámbitos en que se aplicará la cooperación son los siguientes:

- Prohibición de discriminaciones por razón de nacionalidad.
- Libre circulación de trabajadores.
- Directivas en materia de li-

bertad de establecimiento y coordinación de las restricciones nacionales en este terreno por razón de orden público, seguridad pública y salud pública.

Coordinación de las legislaciones nacionales en materia de acceso y ejercicio de actividades no asalariadas. Varios nuevos artículos en que el Consejo decide por mayoría cualificada aspectos relativos a la realización del Mercado Interior, Política Social, Cohesión, Investigación y Desarrollo Tecnológico.

El Consejo adoptará, en lo sucesivo, por mayoría cualificada, ciertas decisiones que actualmente se toman por unanimidad. Estas decisiones son, fundamentalmente, las relativas a la gestión de las nuevas políticas comunitarias y a varios aspectos de la realización de Mercado Interior.

Por el contrario, las decisiones sobre principios directivos de las nuevas políticas y, dentro del Mercado Interior, las relativas a la armonización fiscal, libre circulación de personas y derechos de los trabajadores, se adoptarán por unanimidad.

El Tribunal de Justicia quedará completado por una nueva Sala de Primera Instancia.

En un plano más general, la reforma de los Estatutos del Tribunal se hará en lo sucesivo por decisión unánime del Consejo, sin requerir la ratificación de los Parlamentos nacionales.

NUEVAS REALIZACIONES Y POLITICAS COMUNITARIAS

Más que crear, el Acta Unica modifica ciertos mecanismos y políticas desempeñados actualmente por la Comunidad en el contexto o al margen de los Tratados, o acentúa la eficacia en la toma de decisiones para la realización de los mismos.

Mercado Interior. Durante los últimos años, gran parte de las directivas propuestas por la Comisión para eliminar los obstáculos a los intercambios comunitarios habían quedado bloqueadas por el juego de la unanimidad del Consejo.

En el Acta Unica, una gran parte del esfuerzo de extensión de las decisiones por mayoría cualificada se concentra en este ámbito del Mercado Interior, con objeto de permitir la aprobación de ese bloque de directivas antes del 31 de Diciembre de 1992.

En este contexto, se prevé la posibilidad de medidas transitorias que permitan aliviar el esfuerzo que deberán llevar a cabo ciertas economías comunitarias de menor nivel de desarrollo a raíz del establecimiento del Mercado Interior.

Cohesión. Como contrapeso a la realización del Mercado Interior se introduce ahora en el texto del Tratado la reducción de las diferencias regionales y del retraso de las regiones menos favorecidas, que ya figuraba en el preámbulo del mismo.

Se aplica a esta finalidad

los fondos estructurales comunitarios, institucionalizándose el Fondo de Desarrollo Regional.

Capacidad monetaria. Bajo esta rúbrica se consagran en el Tratado:

la cooperación entre los Estados miembros en materia de convergencia de las políticas económicas y monetarias.

la necesidad de recurrir al procedimiento normal de revisión del Tratado para cualquier desarrollo de la política económica y monetaria de la Comunidad.

Política Social. En este terreno se produce la única innovación real respecto de las políticas comunitarias actuales. En efecto el Acta incluye la posibilidad de adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas de armonización de las legislaciones nacionales en el ámbito de mejora del medio de trabajo y seguridad y salud de los trabajadores.

Investigación y desarrollo tecnológico; medio ambiente. En estos dos terrenos se codifican las actuaciones que lleva a cabo la Comunidad, implantándose la distinción antes citada entre líneas directrices de las políticas comunitarias, a adoptar por unanimidad y disposiciones de gestión, que se tomarían por mayoría cualificada.

En materia tecnológica, se prevé la coordinación de políticas y programas nacionales, la formulación de un programa marco plurianual de acciones comunitarias, y diversas modalidades de programas concretos con participación de todos o algunos Estados miembros y posibilidad de cofinanciación

comunitaria en distintos grados.

En el terreno del Medio Ambiente, se prevé también la cooperación entre los Estados miembros y con Terceros países, así como la realización eventual de acciones propiamente comunitarias.

CONCLUSION

El Acta Unica incluye entre sus "disposiciones generales" un artículo, el 28, por el cual se establece que "las disposiciones de la presente Acta no afectarán a las disposiciones de los instrumentos de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a las Comunidades Europeas".

Es decir que el Acta Unica

respetará las condiciones de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en el Tratado de Adhesión, que en ningún caso podrán ser vulnerables al amparo de este nuevo instrumento jurídico. Ello reviste particular importancia por cuanto coinciden las fechas de lograr el Mercado Interior previsto en el Acta Unica y el fin del período transitorio de la adhesión de España a la Comunidad Europea.

