



## LOS TRATADOS DE MAASTRICHT Y ÁMSTERDAM

El Tratado de Maastricht modificó los anteriores tratados europeos y creó una Unión Europea basada en tres pilares: las Comunidades Europeas, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (JAI). En vista de la ampliación de la Unión, el Tratado de Ámsterdam introdujo las adaptaciones necesarias para garantizar un funcionamiento más eficaz y democrático de la misma.

### I. EL TRATADO DE MAASTRICHT

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

#### A. Estructura de la Unión

Al instaurar una Unión Europea, el Tratado de Maastricht supuso una nueva etapa en el proceso de creación de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa». La Unión Europea se fundó sobre la base de las Comunidades Europeas ([1.1.1](#) y [1.1.2](#)), completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el Tratado de la Unión Europea (TUE). La Unión disponía de un marco institucional único, compuesto por el Consejo, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, que, al ser en aquel entonces las únicas instituciones de la Unión en sentido estricto, ejercían sus competencias de conformidad con lo dispuesto en los Tratados. El Tratado estableció asimismo un Comité Económico y Social y un Comité de las Regiones, ambos con funciones consultivas. De conformidad con el procedimiento dispuesto en el Tratado, se crearon un Sistema Europeo de Bancos Centrales y un Banco Central Europeo, que completaron la lista de instituciones financieras, sumándose a las ya existentes del grupo BEI, a saber, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

#### B. Competencias de la Unión

El Tratado de Maastricht confirió ciertas competencias a la Unión creada por el mismo, las cuales se clasifican en tres grandes grupos conocidos comúnmente como «pilares»: el primer pilar estaba formado por las Comunidades Europeas, en el marco de las que las instituciones comunitarias ejercían, en los ámbitos regulados por el Tratado, las competencias que habían sido objeto de una transferencia de soberanía por parte de los Estados miembros; el segundo pilar estaba formado por la política exterior y de seguridad común prevista en el título V del Tratado; el tercer pilar estaba constituido por la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior prevista en el título VI del Tratado. Las disposiciones de los títulos V y VI establecían una cooperación de carácter intergubernamental que se servía de las instituciones comunes y estaba dotada de algunos elementos supranacionales, en particular la asociación de la Comisión Europea y la consulta del Parlamento Europeo.

### 1. La Comunidad Europea (primer pilar)

La Comunidad tenía como misión asegurar el buen funcionamiento del mercado único, así como, entre otras cosas, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social y la igualdad entre hombres y mujeres. La Comunidad perseguía estos objetivos, dentro de los límites de las competencias que le habían sido confiadas, mediante el establecimiento de un mercado común y de las medidas conexas contempladas en el artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), así como mediante el establecimiento de la política económica y de la moneda única previstas en el artículo 4. La acción de la Comunidad debía respetar el principio de proporcionalidad y, en los ámbitos que no fueran de su competencia exclusiva, el principio de subsidiariedad (artículo 5 del TCE).

### 2. La política exterior y de seguridad común (PESC) (segundo pilar)

La Unión tenía la misión de definir y ejecutar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental (5.1.1). Los Estados miembros estaban obligados a apoyar activamente y sin reservas esta política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Tenía, entre otros, los siguientes objetivos: la defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales, la independencia y la integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

### 3. La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (tercer pilar)

La Unión tenía el cometido de elaborar una acción común en estos ámbitos según un método de carácter intergubernamental (4.2.1) con objeto de ofrecer a los ciudadanos un nivel elevado de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia. Abarcaba los siguientes ámbitos:

- normas para el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y refuerzo de los controles;
- lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el tráfico de drogas y el fraude internacional;
- cooperación judicial en materia civil y penal;
- creación de una Oficina Europea de Policía (Europol) dotada de un sistema de intercambio de información entre las policías nacionales;
- lucha contra la inmigración irregular;
- política común de asilo.

## II. EL TRATADO DE ÁMSTERDAM

El Tratado de Ámsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

### A. Ampliación de las competencias de la Unión

#### 1. La Comunidad Europea

En cuanto a los objetivos, se consideró especialmente importante alcanzar un desarrollo equilibrado y sostenible y un elevado nivel de empleo. Se estableció un mecanismo de coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, así como la posibilidad de introducir determinadas medidas comunitarias en este ámbito. Se incorporó al TCE el acuerdo

sobre política social, con algunas mejoras (se suprime la posibilidad de exclusión voluntaria, conocida como «opt-out»). Desde entonces, la política comunitaria se aplicó a importantes ámbitos que hasta ese momento dependían del «tercer pilar», tales como el asilo, la inmigración, el cruce de las fronteras exteriores, la lucha contra el fraude, la cooperación aduanera y la cooperación judicial en materia civil, así como a una parte de la cooperación resultante de los Acuerdos de Schengen, que la Unión y las Comunidades habían integrado en su totalidad.

## **2. La Unión Europea**

Se reforzó la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y policial, mediante la definición de objetivos y tareas precisas, así como mediante la creación de un nuevo instrumento jurídico análogo a una directiva. Posteriormente, se desarrollaron los instrumentos de la política exterior y de seguridad común, en particular mediante la creación de un nuevo instrumento (la estrategia común), de un nuevo cargo (el secretario general del Consejo responsable de la PESC) y de una nueva estructura (la Unidad de Planificación de Políticas y de Alerta Rápida).

### **B. Fortalecimiento del Parlamento Europeo**

#### **1. Competencias legislativas**

En el marco del procedimiento de codecisión, que se amplió a 15 bases jurídicas existentes en el TCE, el Parlamento Europeo y el Consejo se convirtieron en colegisladores prácticamente en pie de igualdad. A excepción de la política agrícola y de la política de competencia, el procedimiento de codecisión se aplicaba a todos los ámbitos en los que el Consejo estaba facultado para tomar decisiones por mayoría cualificada. Existían cuatro casos en los que el procedimiento de codecisión iba unido a la exigencia de unanimidad en el Consejo (los artículos 18, 42 y 47, y el artículo 151 sobre la política cultural, que no se había modificado). El procedimiento de codecisión no se aplicaba a los demás ámbitos legislativos sujetos a unanimidad.

#### **2. Competencias de control**

Además del voto de aprobación al que se sometía colegiadamente la Comisión, el Parlamento Europeo también procedía, previamente, al voto de aprobación de la personalidad propuesta para ocupar la presidencia de la futura Comisión (artículo 214).

#### **3. Elección y estatuto de los diputados**

En lo referente al procedimiento de elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo (artículo 190 del TCE), la Comunidad estaba facultada para establecer principios comunes, lo que se sumó a su poder, ya existente, para adoptar un procedimiento uniforme. En el mismo artículo se insertó una base jurídica que permitía adoptar un estatuto único para los diputados al Parlamento Europeo. No obstante, seguía faltando una disposición que permitiera adoptar medidas destinadas al desarrollo de los partidos políticos a escala europea (véase el artículo 191 del TCE).

### **C. Cooperación reforzada**

Por primera vez, los Tratados contenían disposiciones generales que permitían a un determinado número de Estados miembros recurrir, en ciertas condiciones, a las instituciones comunes para organizar una cooperación reforzada entre ellos. Esta facultad se añadió a los casos de cooperación reforzada regulada por disposiciones específicas, como la Unión Económica y Monetaria, la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, y la integración del acervo de Schengen. Los ámbitos que podían ser objeto de una cooperación reforzada eran el tercer pilar y, en condiciones particularmente restrictivas, los ámbitos que no eran competencia exclusiva de la Comunidad. Las condiciones que toda cooperación reforzada debía cumplir, así como los

mecanismos de decisión previstos, se establecieron de manera que garantizaran que esta nueva modalidad del proceso de integración continuara siendo una solución excepcional y que solo pudiera aplicarse con el fin de avanzar, y no de retroceder, en el proceso de integración.

#### **D. Simplificación**

El Tratado de Ámsterdam suprimió de los Tratados europeos toda disposición que hubiera quedado caduca u obsoleta con el paso del tiempo, evitando que esta supresión afectara a los efectos jurídicos que se derivaron, en el pasado, de dichas disposiciones. Asimismo, preveía una nueva numeración de los Tratados. Por motivos de orden jurídico y político, el Tratado se firmó y ratificó en forma de enmiendas a los Tratados en vigor.

#### **E. Reformas institucionales en previsión de la ampliación**

**a.** El Tratado de Ámsterdam fijó en 700 el número máximo de diputados al Parlamento Europeo, conforme a la petición de esta institución (artículo 189 del TCE).

**b.** La composición de la Comisión y la cuestión de la ponderación de los votos figuraban en un «Protocolo sobre las instituciones» anejo al Tratado. Según las disposiciones de este, en una Unión ampliada a un máximo de veinte Estados miembros, la Comisión estaría compuesta por un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre y cuando en esa fecha se hubiera modificado la ponderación de votos en el Consejo. Aun así, al menos un año antes de la adhesión del vigesimoprimer Estado miembro, una nueva CIG debería llevar a cabo una revisión completa de las disposiciones institucionales de los Tratados.

**c.** Eran muchas las bases jurídicas creadas por el Tratado de Ámsterdam que preveían el voto por mayoría cualificada en el Consejo. No obstante, entre las políticas comunitarias existentes, solo en el ámbito de la política de investigación se contemplaban nuevos casos de voto por mayoría cualificada, ya que las demás políticas todavía requerían la unanimidad.

#### **F. Otros asuntos**

El acervo de la práctica comunitaria en la aplicación del principio de subsidiariedad quedó recogido en un protocolo al respecto. Se mejoró la transparencia mediante la inclusión de nuevas disposiciones sobre el acceso a los documentos (artículo 255 del TCE) y sobre un mayor acceso a los trabajos del Consejo en el ámbito legislativo (artículo 207, apartado 3, del TCE).

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

La convocatoria de una conferencia intergubernamental requería la consulta previa del Parlamento. Además, el Parlamento intervenía en dichas conferencias mediante fórmulas ad hoc; en las tres últimas estuvo representado, dependiendo del caso, por su presidente o por dos de sus miembros.

[Petr Novak](#)  
05/2018