



## LA EVOLUCIÓN HACIA EL ACTA ÚNICA EUROPEA

Los principales avances tras los primeros Tratados están relacionados con la creación de los recursos propios de la Comunidad, el refuerzo de las competencias presupuestarias del Parlamento, la elección por sufragio universal directo y la creación del Sistema Monetario Europeo (SME). En 1986, la entrada en vigor del Acta Única Europea, que modificó sustancialmente el Tratado de Roma, reforzó la integración europea mediante la constitución de un gran mercado interior.

### PRINCIPALES RESULTADOS EN LA FASE INICIAL DE LA INTEGRACIÓN

El artículo 8 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE), también conocido como el [Tratado de Roma](#), preveía la consecución de un mercado común a lo largo de un período transitorio de doce años, dividido en tres etapas y cuya conclusión estaba prevista para el 31 de diciembre de 1969. La primera ambición, la unión aduanera, se realizó con mayor rapidez de la prevista. El período transitorio dedicado a la ampliación de los contingentes y a la desaparición progresiva de las barreras aduaneras interiores concluyó ya el 1 de julio de 1968. Sin embargo, a la conclusión del período transitorio aún subsistían importantes obstáculos a la libre circulación. En la misma época, la Comunidad Económica Europea (CEE) adoptó un arancel aduanero común aplicable a las transacciones comerciales con terceros países.

La creación de una «Europa verde» constituyó otro gran proyecto de la integración europea. En 1962, se adoptaron los primeros reglamentos sobre la política agrícola común (PAC) y se creó el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola.

### PRIMERAS MODIFICACIONES DE LOS TRATADOS

#### A. Mejoras institucionales

La primera modificación institucional fue la realizada por el [Tratado de Fusión](#), de 8 de abril de 1965, que fusionó los órganos ejecutivos de las tres comunidades. Entró en vigor en 1967, estableciendo un único Consejo y una única Comisión de las Comunidades Europeas (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CEE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica) e introduciendo el principio de unidad presupuestaria.



## B. Recursos propios y competencias presupuestarias

La [Decisión del Consejo](#), de 21 de abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades creó un sistema de recursos propios de la Comunidad, que sustituyó las contribuciones financieras de los Estados miembros ([1.4.1](#)).

- El [Tratado de Luxemburgo](#), de 22 de abril de 1970, concedió al Parlamento Europeo determinadas competencias presupuestarias ([1.3.1](#)).
- El Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades Económicas Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único de las Comunidades Europeas ([Tratado de Bruselas](#)), de 22 de julio de 1975, otorgó al Parlamento el derecho a rechazar el presupuesto y a conceder a la Comisión la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto. Este Tratado creó, asimismo, el Tribunal de Cuentas, organismo de control contable y de gestión financiera de la Comunidad ([1.3.12](#)).

## C. Elecciones

El [Acto de 20 de septiembre de 1976](#) confirió al Parlamento una legitimidad y una autoridad nuevas, al introducir la elección de los diputados por sufragio universal directo ([1.3.4](#)). [Se revisó en 2002](#) para introducir el principio general de representación proporcional y otras disposiciones marco para la legislación nacional en materia de elecciones europeas.

## D. Ampliación

El 1 de enero de 1973 tuvo lugar la adhesión del Reino Unido, así como de Dinamarca e Irlanda, mientras que el pueblo noruego rechazó la adhesión por referéndum. Grecia pasó a ser miembro en 1981, y Portugal y España se adhirieron en 1986.

## E. El presupuesto comunitario

Tras esta primera ronda de ampliación, se exigió un mayor rigor presupuestario y la reforma de la PAC. El Consejo Europeo de 1979 llegó a un acuerdo sobre una serie de medidas complementarias. Los [acuerdos de Fontainebleau de 1984](#) supusieron una solución duradera, fundada en el principio de que todo Estado miembro que soportara una carga financiera excesiva en relación con su prosperidad relativa podía beneficiarse de una corrección.

# AVANCES EN LOS PLANES DE INTEGRACIÓN

Aprovechando el impulso de los primeros éxitos de la comunidad económica, el objetivo también de una unidad política de los Estados miembros volvió a ocupar el primer plano a inicios de la década de 1960, a pesar del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en agosto de 1954.

## A. Fracaso del intento de conseguir una unidad política

En la Cumbre de Bonn de 1961, los jefes de Estado o de Gobierno de los seis Estados miembros fundadores de la Comunidad Europea encargaron a una comisión intergubernamental, presidida por el embajador francés Christian Fouchet,



que presentara propuestas relativas al estatuto político de una unión de los pueblos europeos. Esta comisión de estudio intentó en dos ocasiones (entre 1960 y 1962) presentar a los Estados miembros un proyecto de Tratado aceptable para todos. Los intentos fueron en vano, pese a que el plan Fouchet se fundaba en el estricto respeto de la identidad de los Estados miembros, por lo que rechazaba la opción federal.

Ante la ausencia de una comunidad política, se recurrió en su lugar a la «Cooperación Política Europea» o CPE. En la Cumbre de La Haya de diciembre de 1969, los jefes de Estado o de Gobierno decidieron estudiar el mejor modo de avanzar en el ámbito de la unificación política. El informe Davignon, aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores en octubre de 1970 y completado más adelante por otros informes, constituyó la base de la CPE hasta la entrada en vigor del Acta Única Europea ([AUE](#)).

#### **B. La crisis de 1966**

En la tercera etapa del período transitorio se produjo una crisis importante, ya que debían cambiar las modalidades de votación en el Consejo, sustituyéndose la unanimidad por la mayoría cualificada en determinados ámbitos. Por su oposición a un conjunto de propuestas de la Comisión dedicadas, entre otros temas, a la financiación de la PAC, Francia dejó de participar en las principales reuniones comunitarias («política de silla vacía»). Finalmente, la crisis se resolvió con el [Compromiso de Luxemburgo \(1.3.7\)](#), según el cual, cuando estén en juego intereses vitales de uno o varios países, los miembros del Consejo se esforzarán por llegar a soluciones que puedan ser adoptadas por todos en el respeto de sus intereses comunes.

#### **C. La importancia creciente de las «cumbres» europeas**

Aun siendo externas al marco institucional de la Comunidad, las conferencias de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros comenzaron a desempeñar una función de impulso político y a resolver problemas insuperables para el Consejo de Ministros. Tras las primeras reuniones de 1961 y 1967, las conferencias fueron adquiriendo importancia con la cumbre de La Haya de los días 1 y 2 de diciembre de 1969, que permitió la apertura de negociaciones sobre la ampliación de la Comunidad y la conclusión de un acuerdo sobre el régimen de la financiación comunitaria. En la cumbre de Fontainebleau de diciembre de 1974 se adoptaron importantes decisiones políticas en relación con las elecciones directas al Parlamento Europeo y el procedimiento decisorio en el Consejo. Se decidió, asimismo, que los jefes de Estado o de Gobierno se reuniesen tres veces al año como «Consejo Europeo» para tratar asuntos comunitarios y de cooperación política ([1.3.6](#)).

#### **D. Reforma institucional y política monetaria**

A finales de la década de 1970 hubo diversas iniciativas de los Estados miembros para restablecer la convergencia de las políticas económicas y fiscales. Para resolver el problema de la inestabilidad monetaria y sus efectos perversos para la PAC y la cohesión entre los Estados miembros, en los Consejos Europeos de Bremen y Bruselas de 1978 se creó el SME. El SME, establecido con carácter voluntario y diferenciado (el Reino Unido decidió no participar en el mecanismo de tipos de cambio),



se basaba en la existencia de una unidad de cuenta común, la unidad monetaria europea (ecu).

En el Consejo Europeo de Londres de 1981, los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania e Italia, Hans-Dietrich Genscher y Emilio Colombo, presentaron un proyecto de «Acta Europea» que abordaba diversas cuestiones: cooperación política, cultura, derechos fundamentales, armonización de las legislaciones fuera de los ámbitos regulados por los Tratados comunitarios, y lucha contra la violencia, el terrorismo y la delincuencia. Nunca se adoptó en su forma original, pero algunos de sus elementos se incorporaron a la «Declaración solemne sobre la Unión Europea», aprobada en Stuttgart el 19 de junio de 1983.

#### E. El proyecto Spinelli

Algunos meses después de las primeras elecciones por sufragio universal, en 1979, el Parlamento experimentó una grave crisis en sus relaciones con el Consejo debido al presupuesto de 1980. A instancias del diputado al Parlamento Europeo Altiero Spinelli, fundador del Movimiento Federalista Europeo y antiguo comisario europeo, un grupo de nueve diputados se reunió en julio de 1980 para discutir cómo reactivar el funcionamiento de las instituciones. En julio de 1981, el Parlamento creó una Comisión de Asuntos Institucionales, de la que Spinelli fue ponente coordinador, para la elaboración de un proyecto de modificación de los Tratados vigentes. La comisión decidió formular un esquema de lo que debería ser la Constitución de la Unión Europea. El proyecto de Tratado se aprobó por amplia mayoría el 14 de febrero de 1984. El poder legislativo debía ejercerse en un sistema bicameral muy próximo al de un Estado federal<sup>[1]</sup>. Este sistema pretendía instaurar un equilibrio entre el Parlamento Europeo y el Consejo, pero no resultó aceptable para los Estados miembros.

## EL ACTA ÚNICA EUROPEA

Tras poner fin al contencioso sobre el presupuesto comunitario de principios de la década de 1980, el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio de 1984 decidió la creación de un comité *ad hoc* compuesto por representantes personales de los jefes de Estado o de Gobierno, denominado «Comité Dooge» por su presidente, que se encargaría de presentar sugerencias para la mejora del funcionamiento tanto del sistema comunitario como de la cooperación política. No obstante, el Consejo Europeo de Milán de junio de 1985 decidió por mayoría (por siete votos a favor y tres en contra, mediante un procedimiento excepcional en este órgano) convocar una conferencia intergubernamental que se ocupara de estudiar el refuerzo de las competencias de las instituciones, la extensión de las competencias de la Comunidad a nuevas esferas de actividad y la creación de un «verdadero» mercado interior.

El 17 de febrero de 1986, procedieron a la firma del AUE nueve Estados miembros, a los que siguieron, el 28 de febrero de 1986, Dinamarca (tras celebrar un referéndum), Italia y Grecia. Ratificada por los respectivos Parlamentos de los Estados miembros a lo largo de 1986, el AUE entró en vigor el 1 de julio de 1987, con seis meses de retraso

---

[1]Amato, G., Bribosia, H., De Witte, B.: [Genesis and destiny of the European Constitution](#) (Génesis y destino de la Constitución Europea), Bruylant, Bruselas, 2007, p. 14.



debido a un recurso interpuesto ante los tribunales irlandeses por un particular. El Acta constituye la primera modificación sustancial del Tratado de Roma. Sus principales disposiciones eran las siguientes:

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

**1.** Mediante la creación de un gran mercado interior

La culminación de un mercado único plenamente operativo fue prevista para el 1 de enero de 1993, lo que suponía la reactivación y ampliación del objetivo del mercado común ya introducido en 1958 ([2.1.1](#)).

**2.** Mediante el reconocimiento de nuevas competencias en los ámbitos siguientes:

- política monetaria;
- política social;
- cohesión económica y social;
- la investigación y el desarrollo tecnológico;
- medio ambiente;
- cooperación en materia de política exterior.

**B.** Mejora de la capacidad de decisión del Consejo de Ministros

La votación por mayoría cualificada sustituyó a la unanimidad en cuatro competencias comunitarias: la modificación del arancel aduanero común, la libre prestación de servicios, la libre circulación de capitales y la política común de transportes marítimos y aéreos. La votación por mayoría cualificada también se introdujo en varios ámbitos de responsabilidad nuevos, como el mercado interior, la política social, la cohesión económica y social, la investigación y el desarrollo tecnológico y el medio ambiente. El establecimiento de este sistema dio lugar, por último, a una modificación del Reglamento interno del Consejo, a fin de adaptarlo tras una declaración de la presidencia, que establecía que, desde ese momento, el Consejo podía ser llamado a votar no solo por iniciativa de su presidente, sino también a petición de la Comisión o de un Estado miembro, si se mostraba favorable una mayoría simple de los miembros del Consejo.

**C.** Fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo

Las competencias del Parlamento se vieron reforzadas:

- al someter a su dictamen conforme la celebración de los acuerdos de ampliación y de los acuerdos de asociación comunitarios;
- al introducir un procedimiento de cooperación con el Consejo ([1.2.3](#)), que dio al Parlamento auténticas, aunque limitadas, competencias legislativas. Este procedimiento, aplicable entonces a una decena de fundamentos jurídicos, supuso un punto de inflexión en la transformación del Parlamento en un auténtico colegislador.

Esta ficha temática ha sido preparada por el Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.



