

## LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LOS CAMBIOS EN EUROPA: DE LA CECA AL TRATADO DE LISBOA<sup>1</sup>

DR. D. EUGENIO ULL PONT

*Académico de Número de la Real Academia de Doctores de España*

Esta Jornada forma parte del conjunto de intervenciones organizadas por la Sección de Ciencias Políticas y de la Economía, dentro del Plan general de la RADE. En ella, está previsto dos intervenciones. Una corresponde al doctor Juan Iranzo, referida a los aspectos económicos. Contamos con su autorizada palabra en la materia. Su intervención será «el plato fuerte» de este encuentro.

A mi me corresponde la modesta labor de recordar los aspectos institucionales de la Unión Europea y, particularmente, sobre los cambios y significado que comporta el llamado Tratado de Lisboa.

### 1. ETAPAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El inicio formal comienza con el discurso de Robert Schuman, ministro francés de asuntos exteriores, pronunciado el 9 de mayo de 1950.

Es el comienzo de un plan de cooperación con Alemania, para superar los enfrentamientos bélicos del pasado. Plan abierto a la adhesión de otros Estados, que se traduce en la participación de seis Estados.

A nuestro propósito recordamos del discurso de Robert Schuman, la afirmación de que:

**«L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne»<sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Texto de la conferencia pronunciada por el doctor académico don Eugenio Ull Pont, en la Biblioteca Marqués de Valdecilla, el día 10 de marzo de 2010.

<sup>2</sup> «Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania.»

Esta forma funcional y progresiva es lo que ha permitido ir avanzando, no sin dificultades, en realizaciones concretas que vayan alcanzando de facto una cohesión y solidaridad.

Este era el camino que se seguía, con una progresiva integración, hasta que se truncó con la admisión de nuevos miembros, que ponían condiciones y excepciones a lo que hasta entonces era compartir unánimes las reglas comunes del «Club de los Seis»

Así empezó la frustración, que puede llevar al fracaso de la Unión. No desconocemos que en esas etapas que consideramos negativas, hubo logros, sobre todo económicos. Logros que también habrían podido conseguirse, en más o menos tiempo, sin ceder a la pervisión de los objetivos de sus fundadores. Situación actual que, en nuestra opinión lleva al desastre final.

Intentaré desarrollar mi exposición sin demasiadas complejidades, para que el proceso acaecido sea lo más diáfano y esquemático posible, teniendo en cuenta la pluralidad del auditorio.

Las estas etapas, desde los orígenes hasta la UE del Tratado de Lisboa, recordadas sumariamente, suponen hasta el presente los siguientes hitos, representados en sucesivos Tratados y en la ampliación del número de Estados participantes:

## 2. ETAPA DE LOS SEIS

### 2.1. La CECA

Los Seis países de referencia, Francia, la República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, crean la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, **el 18 de abril de 1951**

Estaba organizada con las siguientes instituciones:

1. La **Alta Autoridad**, primer organismo supranacional, compuesta por nueve miembros. Es la precursora de la Comisión Europea.
2. La **Asamblea**, compuesta por miembros designados por los parlamentos nacionales. Su equivalente, es el Parlamento Europeo.
3. Un **Consejo de Ministros**, formado por ministros de los seis integrantes. A su semejanza se crea el Consejo de la Unión Europea.
4. Una **Corte de Justicia** supranacional, encargada de zanjar eventuales litigios. Es la precursora del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

### 2.2. CEE y EURATOM

Los mismos SEIS países, firman en Roma la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) **el 25 de marzo 1957**

Tras la ratificación de los Tratados de Roma por los Parlamentos de «los Seis», entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

### **2.3. Se aprueba la fusión de los órganos ejecutivos de la CEE, CECA y EURATOM el 8 abril 1965**

Los Estados miembros de las 3 Comunidades Europeas existentes, (la CECA, la EURATOM y la CEE) suscriben el **Tratado de fusión** de las Comunidades Europeas, o **Tratado de Bruselas**, por el que se crean una sola Comisión Europea y un solo Consejo Europeo para las tres Comunidades. Hasta entonces cada una de las Comunidades tenía por separado sus propios órganos, con el nuevo acuerdo se simplifica la organización y coordinación de las mismas.

## **3. LA CEE CON 3 NUEVOS MIEMBROS (9 EE)**

### **3.1. Ingreso de el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca**

La CEE pasa a tener **9 Estados** desde el **1 enero 1973**.

### **3.2. Creación del SME**

**Se toma el acuerdo de** crear un Sistema Monetario Europeo (SME), y el ECU como futura moneda común, en **Julio 1978**, que entra en vigor en **marzo de 1979**.

## **4. LA CEE PASA A TENER 12 MIEMBROS**

**4.1. Ingreso de Grecia.-** Es el décimo Estado de la CEE desde el **1 enero 1981**.

**4.2. Ingreso de España y Portugal.-** Con ello pasan a ser **12 Estados**, desde el **1 enero 1986**.

## **5. AVANCES INTEGRADORES DE LOS DOCE**

### **5.1. Acta Única Europea de 17 febrero 1986**

Por ella reforma por primera vez el Tratado de Roma y la CEE pasa a llamarse Comunidad Europea.

Su gran impulsor fue el socialista Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea (1985-1995). Para Delors *«El Acta Única es, en una frase, la obligación de realizar simultáneamente el gran mercado sin fronteras, más la cohesión económica y social, una política europea de investigación y tecnología, el reforzamiento del Sistema Monetario Europeo, el comienzo de un espacio social europeo y de acciones significativas en materia de medio ambiente»*.

En el terreno institucional, consagra la existencia del *Consejo Europeo*, es decir, la reunión periódica de Jefes de Estado y de Gobierno, como el organismo donde tienen lugar las grandes negociaciones políticas entre los estados miembros y se toman las grandes decisiones estratégicas.

La principal medida quedaba recogida en el siguiente artículo: *«la comunidad adoptará medidas encaminadas al progresivo establecimiento del mercado único durante un período que concluirá el 31 de Diciembre de 1992... (lo que significará) un área sin fronteras en el que el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital esté asegurado»*. Esta ambiciosa aspiración, concretada en 282 medidas concretas, fue ampliamente alcanzada en el plazo previsto. El mercado común se hacía una completa realidad.

Para conseguir el objetivo de una mayor cohesión económica y social entre los diversos países y regiones de la Comunidad se acordó la reforma y el *apoyo financiero* a los denominados Fondos estructurales (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas (**FEOGA**), Fondo Social Europeo (**FSE**) y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (**FEDER**), ya creado en el Tratado de Roma.

## **5.2. Tratado de la Unión Europea —TUE— suscrito en Maastricht el 7 febrero 1992**

A partir de este Tratado se constituye la Unión Europea, establecida efectivamente por los miembros de la Comunidad Europea (CE) el 1 de noviembre de 1993, cuando entró en vigor el Tratado.

El TUE otorgó la Ciudadanía europea a los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión. También se intensificaron los acuerdos aduaneros y sobre inmigración, relajando los controles fronterizos con el fin de permitir a los ciudadanos europeos una mayor libertad para vivir, trabajar o estudiar en cualquiera de los estados miembros.

Se acuerda: a) la Unión Económica y Monetaria, b) la Política Exterior y de Seguridad Común (**PESC**) y c) la cooperación en asuntos de Justicia e Interior.

## **5.3. Mercado Único Europeo**

**Desde el 1 enero 1993**, se implanta el Mercado Único Europeo, con libre circulación de mercancías, servicios y capitales.

## **5.4. Nace la Unión Europea (UE)**

**El 1 noviembre 1993, al entrar el vigor** el Tratado de Maastricht, se constituye formalmente la Unión Europea.

## **6. LAS UE DE LOS QUINCE**

### **6.1. Ingreso en la UE de Suecia, Finlandia y Austria**

Al ingresar estos países el 1 de enero de 1995, la UE está constituida por **15 Estados**.

### **6.2. Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997**

Fue aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam entre el 16 y 17 de junio de 1997 y suscrito por los ministros de Asuntos Exteriores de los Quince países miembros de la Unión Europea el 2 de octubre de 1997.

Tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros, según sus propias normas constitucionales entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

Este Tratado (TA) no sustituye a los tratados anteriores, sino que se les añade pues su finalidad era la de modificar ciertas disposiciones del Tratado de la Unión Europea, y de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas suscritos anteriormente en París y Roma (CECA, EURATOM y CEE)

El texto del Tratado no es fácilmente inteligible ni para los ciudadanos, ni, incluso, para los expertos jurídicos, económicos y políticos que deben aplicar sus normas. Es extenso y complejo, compuesto de tres partes, un anexo y trece protocolos. Esta tradición negativa, llegará hasta nuestros días, parece que para evitar oposición a los acuerdos del establecimiento.

Algunos de sus logros fueron:

- a) Se afirma que la Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho.
- b) Principio de no discriminación y de igualdad de oportunidades por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual como una de las directrices básicas de la política de la UE.
- c) Se refuerzan las garantías de protección de los datos personales.
- d) Compromiso para establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia común.
- e) Libre circulación de las personas, control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil, en un proceso gradual de varios años.
- f) Los Acuerdos y el Convenio de Schengen de 26 de marzo de 1995, quedan incluidos en el Tratado.
- g) Cooperación policial y judicial en materia penal (racismo y xenofobia, terrorismo, tráfico de drogas y armas, trata de seres humanos y delitos contra los niños, corrupción y fraude)

- h) Desarrollar el concepto de ciudadanía europea; intervención comunitaria en la lucha contra el desempleo, el respeto del medio ambiente y la protección de los consumidores, y derecho de todos los ciudadanos a acceder a los documentos de las instituciones de la UE y a comunicarse con ella en cualquiera de las lenguas oficiales.
- i) En política exterior y de seguridad común (PESC) puesta en marcha por el Tratado de Maastricht, se crea el cargo conocido como «Sr. PESC», nombrando en 1999 a Javier Solana, ex-secretario general de la OTAN, para este puesto. Su principal función es la de personificar en un cargo concreto la aún naciente política exterior y de seguridad de la Unión.
- j) Como objetivos a largo plazo, la adopción de una política de defensa común y la futura integración de la Unión Europea Occidental (UEO).
- k) Se ampliaron las competencias del Parlamento europeo, y se introdujeron algunas reformas en el funcionamiento de la Comisión y el Consejo de la UE, se reforzaron las funciones del Tribunal de Cuentas, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones.
- h) Se abre la posibilidad de que un grupo de países que quieran ir más lejos de lo previsto en los Tratados en la integración en diversos aspectos, puedan hacerlo en el marco de la Unión Europea. («cooperación reforzada»). Se trata en definitiva de que el ritmo de la integración no lo marquen los países más reacios a la integración. Es decir, una «Europa de distintas velocidades».
- i) Conscientes de las grandes limitaciones en que incurría el Tratado, y de la insuficiencia de las reformas institucionales acordadas ante posibles ampliaciones de la Unión, se acordó la convocatoria de una Conferencia intergubernamental (CIG), para hacer una revisión general de las instituciones de la Comunidad.

### **6.3. Tratado de Niza de 26 febrero 2001**

En este Tratado, con fuerte debate, en el que los intereses nacionales primaron sobre los de la Unión, se acuerda por los Quince una reforma del reparto de poder en la UE y prevén ampliar dicha reforma mediante futuras Conferencias Intergubernamentales (CIG), para adaptarse a una UE ampliada hacia los países del Este. Acuerdan simplificar y clarificar el siguiente Tratado.

Los principales acuerdos recogidos en el Tratado, se refieren a la reforma del Tratado de la Unión Europea, de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y algunas otras normas de la Unión.

Se desató una polémica exacerbada por el reparto de votos en el Consejo entre países «grandes» y «pequeños». La pugna entre España y Portugal, fue el elemento que engendró más tensiones en la cumbre.

Por el acuerdo final, el reparto de votos entre miembros actuales y futuros fue el siguiente: 29 votos a los «cuatro grandes», Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. Se man-

tiene la paridad entre Francia y Alemania pese a que Alemania tiene mucha más población. España obtuvo 27 votos, y Polonia también 27 a su ingreso en 2004. Los demás países obtienen votos progresivamente menores hasta alcanzar los 3 votos que obtiene Malta.

Esta nueva distribución entró en vigor el 1 de enero del 2005 en el caso de los miembros actuales y para los nuevos países cuando ingresaron en la Unión.

El sistema de mayorías y minorías permitía tres vías distintas para bloquear cualquier decisión del Consejo:

1. Al alcanzar la Unión 27 miembros el total de votos en el Consejo es de 345. Se fija el umbral de la mayoría cualificada en 255 y se establece una minoría de bloqueo en 88 votos. Esto significa que tres países «grandes» y uno «pequeño» podrán siempre bloquear cualquier decisión.
2. Nunca se podrá aprobar una propuesta por mayoría cualificada cuando haya una mayoría simple de Estados que se oponga.
3. Se establece la «cláusula de verificación demográfica». Consiste en que para conseguir una mayoría se necesita que los Estados que apoyen la propuesta reúnan, al menos, el 62% del total de la población de la Unión.

Conforme a este Tratado el Parlamento Europeo se compondría de 732 escaños, en lugar de los 626 precedentes. Alemania contaría con 99 diputados, 72 los otros «grandes», y España y Polonia tendrían 50. Los escaños en el Parlamento sirvieron para compensar las disparidades en el reparto de votos en el Consejo.

También se modifica la composición de la Comisión y el nombramiento y poderes de su Presidente. Se refuerzan los poderes del Presidente de la Comisión, que, en adelante, sería aprobado por mayoría cualificada, no por unanimidad como ahora, y cuyo nombramiento sería sometido a la aprobación del Parlamento Europeo. Previamente es designado por los Gobiernos de los Estados miembros y después sometida su candidatura a la aprobación por el Parlamento.

El Presidente de la Comisión designa a los Comisarios de acuerdo con los Gobiernos de los Estados miembros. Distribuyendo entre ellos las correspondientes responsabilidades políticas particulares. Los candidatos a Comisario, tras una serie de audiencias individuales ante las comisiones parlamentarias, se someten como órgano, junto con el Presidente, a la aprobación del Parlamento Europeo.

A partir de 2004, los países que tenían dos comisarios (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) pasaron a tener uno. Desde que la Unión tiene 27 miembros, se decidió «por unanimidad» que 30 sería el número definitivo de comisarios, pero con los 27 países serían en un número inferior a 27. Para ello se diseñaría un sistema de rotación «igualitaria», de manera que la composición de la Comisión refleje de forma satisfactoria el peso demográfico de los miembros y las diversas zonas geográficas europeas. En este tema, uno de los grandes terrenos de batalla entre «grandes» y «pequeños», no se ha podido alcanzar una solución definitiva. La solución actual ha sido un Comisario por cada Estado miembro, excepto el Estado propio de la nacionalidad del Presidente de la Comisión. En este caso Portugal.

Para dar más facilidad en tomar acuerdos, se reduce el número de asuntos en los que se requiere la unanimidad, y aumenta el número de temas, unos cuarenta, esencialmente de carácter técnico, en los que las decisiones se toman por mayoría cualificada.

Se limita la posibilidad de que algunos países decidan ir más deprisa en asuntos relacionados con la integración (la «**Europa de dos velocidades**»), exigiendo que sean como **mínimo 8 países** miembros los que opten por iniciar una «**cooperación reforzada**». Este acuerdo condiciona la posibilidad de que dos o tres Estados de la UE puedan tomar desde el seno de la misma un acuerdo federal entre ellos.

Por último, en la **Declaración sobre el futuro de la Unión** que se publicó como un anexo al Tratado de Niza se acuerda a propuesta de Alemania, celebrar una nueva cumbre de los países miembros para el año 2004. En ella se trataría de ir más allá de lo conseguido en Niza, para delimitar de forma precisa las competencias de la Unión y de los estados miembros basándose en el principio de subsidiariedad; el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea; la simplificación y clarificación de la compleja maraña legislativa en que se han convertido los Tratados y el estatuto legal de la Carta de Derechos Fundamentales proclamada al inicio de la cumbre de Niza.

Con animo de superar los acontecimientos, en diciembre del 2001 el Consejo de la Unión reunido en Laeken (Bélgica) adoptó una Declaración sobre el futuro de la Unión Europea, conocida como la **Declaración de Laeken**, que supuso un paso adelante en el proceso de integración. Se trataba de dotar a la UE de la redacción de **una Constitución de la Unión**, texto que la hiciera más democrática, más transparente, más eficaz y más unida.

## 7. IMPLANTACIÓN DEL EURO

Como sucesor de la unidad de cuenta «ecu», a partir del 1 enero 2002, el «euro» entra en circulación en doce de los quince Estados, actualmente en dieciséis.

Corresponde mejor al doctor Iranzo, tratar sobre este tema.

## 8. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN PARA LA UE

### 8.1. Convención europea, para una «Constitución»

Desde el 28 febrero 2002 comienza a funcionar la Convención Europea, presidida por Valéry Giscard d'Estaing.

### 8.2. Proyecto de Tratado para una Constitución

En Junio 2003 la Convención presenta el proyecto de Tratado que llaman Constitución para la UE.



### **8.3. Primer fracaso del proyecto**

En Diciembre 2003 se reúne la cumbre de Bruselas, pero no se aprueba el proyecto Constitucional por oponerse España y Polonia al sistema de doble mayoría del nuevo tratado constitucional y piden mantener la fórmula de Niza.

## **9. LA UE INCORPORA OTROS 10 ESTADOS (25)**

### **9.1. Ingreso de diez nuevos Estados**

En **1 mayo 2004**, ingresan en la UE la República Checa, Hungría, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Lituania, Letonia, Estonia, Chipre y Malta. Con ellos la UE suma **25 Estados** miembros.

Como vemos, no resuelto aún el problema de la reforma del T. de Niza, con el fracaso del proyecto T. Constitucional, se amplía el «Club», con diez nuevos miembros. En mi opinión debió esperarse a resolver las cuestiones pendientes. ¿Imprudencia o maldad?

## **10. ACUERDOS DE LOS VEINTICINCO**

### **10.1. Sistema de «doble mayoría»**

En Junio 2004, los Veinticinco acuerdan el sistema de «doble mayoría»: para las decisiones del Consejo Europeo. Podrán adoptarse con el voto de el 55% de Estados que representen al 65% de población.

### **10.2. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa**

El proyecto final es firmado por los veinticinco, en Roma el **29 octubre 2004**. Hay que esperar las ratificaciones correspondientes.

### **10.3. Fracaso de la ratificación del Tratado**

El NO del referéndum francés de 29 mayo 2005 y el posterior NO de Los Países Bajos, acaba con la viabilidad de TC.

En consecuencia, hasta que el 1 de diciembre de 2009 que entra en vigor el Tratado de Lisboa, sigue vigente el Tratado de Niza.

## **11. ÚLTIMA AMPLIACIÓN DE LA UE CON 2 ESTADOS (SUMAN YA 27)**

### **11.1. Ingreso el 1 enero 2007, de Bulgaria y Rumanía**

Con ello, hasta el presente la UE pasa a tener **27 Estados** miembros.

## **11.2. A la busca de soluciones por el fracaso de la «Constitución»**

Fracasada la mal llamada «Constitución», no hay previstas alternativas y se plantean varias soluciones.

El **25 marzo 2007**, en el 50 aniversario del Tratado de Roma, los 27 aprueban la «Declaración de Berlín» sobre los valores, principios, metas y objetivos de la UE. Y al mes siguiente, el **22 junio** la cumbre de la UE acuerda el mandato para negociar un nuevo tratado más reducido que la Constitución. Finalmente el **19 octubre 2007**, se aprueba el texto del Tratado de Lisboa.

Es un texto complejo y difícil incluso para expertos, de lo cual ya hay precedentes. Deliberadamente, es prácticamente es difícil de interpretar. De cara a la galería se prescinde de símbolos y apariencias de Constitución, pero no sus contenidos, que siguen utilizándose a conveniencia (bandera, himno, etc.)

Por otra parte, por el Tratado de Niza se pedía simplificación futura, algo que no se cumple, ni en el Tratado fallido, y menos en éste.

## **11.3. Firma y ratificaciones del nuevo Tratado**

El 13 de diciembre de 2007, se suscribe en Lisboa por Los Veintisiete el nuevo Tratado. Se ratifica por vía parlamentaria, eludiendo la ratificación popular, salvo Irlanda que requiere un referéndum por mandato constitucional, para salvaguardar principios de su Constitución.

Formalmente, se sigue el mismo procedimiento de los anteriores Tratados, presentado como un Tratado de reforma del TUE y el TCE. Este último pasa a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), pasando la Unión Europea a sustituir a la Comunidad Europea, que desaparece, refundido todo en UE.

## **12. EL NO Y EL SI DE IRLANDA, AL TRATADO DE LISBOA**

### **12.1. El NO y el SI de Irlanda**

Con una pirlueta jurídica el NO inicial de Irlanda, en un segundo referéndum se transforma en SI.

El 12 de junio de 2008 Irlanda dijo NO (el 53,4 %), a un tratado de 269 páginas más unas 3000 páginas de protocolos anexos y declaraciones diversas, excluyendo o limitando el alcance del Tratado, respecto a tal o cual Estado. Se comprende lo complicado que resulta su interpretación. Y, por supuesto, una muestra más de la deriva disgregadora, respecto al proyecto fundacional.

Culminado el NO, el principio de unanimidad exige llegar a otros acuerdos, pues este texto debe considerarse muerto. Pero la desfachatez de los políticos de las oligarquías europeas, pretenden que se repita el referéndum irlandés, hasta que salga el SI. En este sentido, expresamente se expresa el Presidente de Francia, señor Sarkozy.

Con tal finalidad se ofrecen a Irlanda avales de respeto a la legislación irlandesa en materia de derecho de familia, aborto y de matrimonio homosexual, seguridad y justicia.

Se repite la consulta el 2 de octubre de 2009, con mayoría del SI, (67%), resultado conseguido entre engaños, amenazas y con las garantías referidas, avales de garantía incierta.

La garantía ofrecida dice que **«Nada de lo que confiere estado legal a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa o en las disposiciones del Tratado en lo referido a la libertad, la seguridad y la justicia afecta en medida alguna el campo de aplicación del amparo del derecho a la vida... estipulado en la Constitución de Irlanda».**

Firmadas las ratificaciones de Chequia y Polonia y el Tratado entró en vigor. Chequia se había comprometido a firmar, cuando ratificara Irlanda. En cuanto a Polonia, las objeciones de inconstitucionalidad del Tratado respecto a las normas de este Estado, planteadas por su Presidente, fueron apeadas por su Tribunal constitucional.

Después de la firma de estos dos Estados, cuyos Parlamentos ya había ratificado el Tratado de Lisboa entra en vigor el 1 de diciembre. Efectivo desde el 1 de enero de 2010..

## 12.2. Reflexión sobre el SI de Irlanda

Fracasado el Tratado para una Constitución europea, para evitar posibles referendos negativos, el nuevo Tratado de Lisboa se ratifica por vía parlamentaria, sin contar con la soberanía de los pueblos de la Unión, salvo Irlanda, que como acabamos de exponer, por imperativo legal convocó un referéndum, en el que ganó el NO. Se practica un segundo referéndum de lo mismo, y se consigue el SI.

Nos encontramos en el planteamiento del segundo referéndum irlandés, ante tres situaciones posibles que cuestionan la legitimidad de los resultados:

- a) **El texto sometido a votación no ha variado.**- Si se repite el referéndum, por que el precedente era negativo, ¿Es lícito y democrático? Si hubiera vuelto a salir negativo, ¿convocar otro, hasta que salga positivo...? ¿Es esto democracia?
- b) **El texto sometido ha variado.** Si se modifican las condiciones de adhesión, ¿No es un «nuevo Tratado», pues altera el conjunto precedente? Si se ha introducido un nuevo Protocolo o Anexo, conforme al artículo 51 del propio Tratado, aquel forma parte integrante del Tratado.<sup>3</sup>

En tal caso debió someterse el nuevo texto a ratificación de los 26 Estados restantes. ¿Se hizo así?, No pues peligraba que aparecieran nuevos obstáculos en la petición de nuevas ratificaciones ¿Es esto democracia?

En todo caso el aval es insuficiente, pues solo se refiere a la Carta.

---

<sup>3</sup> TUE, texto consolidado, art. 51 (art. IV-442).

- c) **Se promete a Irlanda lo que pide pero no se modifica el texto** y/o se trata de amedrentar al pueblo con un futuro incierto. Me remito al supuesto primero. ¡Más de lo mismo! ¡Un engaño!

Juzgue el lector por si mismo.

Es operativo el nuevo Tratado por decisión política, no democrática.

### 13. CONTENIDO DEL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa, el cuarto en la historia de la UE, resuelve la última y más difícil reforma institucional de la Unión, que deja atrás nominalmente el fallido proyecto de la Constitución para Europa, con el mismo contenido esencial, pero muchas de sus disposiciones son difíciles de localizar en el nuevo texto, algo creemos que es algo deliberado, para dificultar su comparación.

En opinión de José M. de Areilza, que compartimos, *«el nuevo texto contiene casi todas las novedades de la Constitución europea y que no tiene nada de reforma de mínimos...la utilización de un lenguaje oscuro es una decisión deliberada para disimular sus contenidos y desincentivar debates públicos y referendos.» «...reforma institucional al gusto de Berlín y París, con algunas mejoras en las políticas comunes europeas y no un Big Bang europeo...la adopción del Tratado de Lisboa... debe ser recordada, como uno de los hitos menos ejemplares de la integración europea.»*<sup>4</sup>

Por razones de espacio y tiempo, hemos de sintetizar al máximo las referencias al contenido de este Tratado. Por otra parte, como es un texto de reforma de los tratados sobre la TUE y la CE, el texto consolidado de dichos Tratados, con las modificaciones incorporadas, servirá mejor para entenderlo, pero no mucho mejor.

Las principales novedades se refieren al Medioambiente y a la Energía. El primer supuesto trata sobre la contaminación y el cambio climático. Respecto a la energía se busca una solidaridad entre los Estados miembros y una interconexión de recursos.

El Preámbulo se inicia con una referencia críptica o vergonzante a la base cristiana de la cultura y libertades de Europa, en los mismos términos que el fallido Tratado para una Constitución (TC), afirmando que *«RESUELTOS a salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea.....», «INSPIRÁNDOSE en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho,»*<sup>5</sup>

Las instituciones de la Unión, expresamente reconocidas en el art. 13 del TUE reformado son las siguientes:

- El Parlamento Europeo,

---

<sup>4</sup> ABC de 14 de diciembre de 2007.

<sup>5</sup> TUE, pág. 51 Salvo indicación expresa, al referirnos al TUE, se trata de el texto consolidado, reformado conforme a las disposiciones del Tratado de Lisboa.

- El Consejo Europeo,
- El Consejo,
- La Comisión Europea (denominada en lo sucesivo «Comisión»),
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, (antes Tribunal de J. de las Comunidades)
- El Banco Central Europeo, que se institucionaliza, y
- El Tribunal de Cuentas., también institucionalizado.

En los Tratados se establecen nuevas cesiones de soberanía estatal. Y se reducen el número de acuerdos que exigen la unanimidad.

Es imposible en nuestro propósito actual, ofrecer un estudio exhaustivo del TL y sus consecuencias.

Veamos a continuación los contenidos principales<sup>6</sup>:

- a) La UE tendrá personalidad jurídica única.<sup>7</sup>
- b) Establece un presidente estable de la Unión elegido por un período de dos años y medio, renovable una vez (5 años). Se elige al primer ministro de Bélgica, **Herman Van Rompuy**, que entra a serlo efectivo desde el 1 de enero de 2010.
- c) También se crea el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, que será al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión Europea y tendrá a sus órdenes un servicio de acción exterior. Se evita denominarle ministro de Asuntos Exteriores, como lo hacía el T. para una Constitución, evitando connotaciones semánticas con la idea de «Constitución». Se elige para el cargo a la inglesa señora **Baroness Ashton Headshot**.
- d) Nuevo sistema para el cálculo de la mayoría cualificada en la toma de decisiones.
- e) La «doble mayoría» se aplaza hasta el 1 de noviembre de 2014 para satisfacer a Polonia, que obtiene otras garantías
- f) Desaparece el veto en 40 ámbitos de acción suplementarios, incluidos el asilo, la inmigración y la cooperación policial y judicial.
- g) Nuevo mecanismo automático de colaboración reforzada en la cooperación policial y judicial en materia penal. En el T. de Niza se requería la participación de al menos 8 Estados. Este número mínimo se eleva a 9 en el presente Tratado. Y ¿si son menos Estados, que consecuencias tiene? Lo veremos después.

---

<sup>6</sup> Los fines de la Unión se describen en el art. 3 del TUE, texto que procede casi en su totalidad del TC. Vid. nuestro Anexo I.

<sup>7</sup> TUE art. 47 y TC art. I-7.

- h) El tamaño de la Comisión Europea se reducirá de los 27 actuales a un máximo de dos tercios del número de estados miembros, a partir de 2014. Con los componentes actuales, su número será de 18 Comisarios.
- i) Aumento del poder de codecisión o colegislación del Parlamento Europeo, con el Consejo de la Unión. Es una concesión ampliando sus competencias al único órgano de representación democrática. Se limita el número de parlamentarios a 750, más el presidente, repartidos entre los Estados miembros, según población, con un mínimo de 6 escaños y un máximo de 96.<sup>8</sup>
- j) Mayor papel de los Parlamentos nacionales (alerta sobre legislación y competencias, art. 12 TUE)
- k) Reconocimiento de la iniciativa popular: un millón de ciudadanos pueden pedir a la Comisión que proponga una medida legislativa<sup>9</sup>. Igual que en los supuestos i) y j), es una concesión a las apariencias democráticas de difícil aplicación. Por otra parte, remitida en cuanto a «procedimientos y las condiciones preceptivas, quedan pendientes de fijarse, de acuerdo con el TFUE, art. 21, párrafo primero.
- l) Competencias de la UE y principio de subsidiaridad.

Las competencias de la UE, obviamente son las que tiene atribuidas en los Tratados. Y es de la misma obviedad, que las no atribuidas, corresponden a los Estados. En el Tratado de Lisboa se hace referencia expresa, e insistente en varios artículos, a este principio haciendo constancia de que las competencias pueden ser:

- Exclusivas de la UE, delimitadas «por el principio de atribución».<sup>10</sup>
- Exclusivas de los Estados. Son toda competencia no atribuida a la UE<sup>11</sup>
- Compartidas. En tal supuesto la UE intervendrá «*en virtud del principio de subsidiaridad*», en el «*caso de que ...los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros....*».

A nuestro parecer, este principio puede ser el pretexto para ampliar de facto competencias no cedidas por los Estados.<sup>12</sup>

Por otra parte se reafirma la elasticidad del principio de subsidiaridad, respecto al ejercicio de la UE de competencias de los Estados.<sup>13</sup>

m) Expresamente ahora se reconoce la posibilidad de los Estados de abandonar la Unión.

<sup>8</sup> Art. 14 TUE, que procede del art. I-19 del TC.

<sup>9</sup> TUE, art. 11.4.

<sup>10</sup> TUE, art. 5.1. (I-11 del TC).

<sup>11</sup> TUE, arts. 4.1. y 5.2.

<sup>12</sup> TUE, art. 5.3.

<sup>13</sup> Vid. Art. 5 TUE, pag 55 o.c. y Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, oc. Pág. 192.

## 14. CARTA EUROPEA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

La Carta ocupaba toda la parte II del Tratado constitucional, con la denominación de «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión». Se compone de un Preámbulo y 7 Títulos, referidos respectivamente a Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia y Disposiciones generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta.<sup>14</sup>

En el Tratado de Lisboa no figura la Carta, pero incluye una mención en el artículo 6 (art. I-9) del Tratado de la Unión, que señala su carácter vinculante con el mismo valor jurídico que los Tratados.<sup>15</sup>

En el mismo artículo se dispone que «La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales».

Se dispone también que los derechos garantizados por este Convenio «y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del derecho de la Unión como principios generales.» A mi parecer esto último tiene relevancia respecto a excepciones invocadas por determinados Estados, por ejemplo si relacionamos el art. 7 con el art. 2 del TUE.

El Reino Unido obtiene importantes aclaraciones y restricciones en la aplicación de la Carta a su territorio, lo mismo que Polonia, e Irlanda.

## 15. CONSIDERACIONES SOBRE LA «INTEGRACIÓN DIFERENCIADA»

El concepto de Integración diferenciada, conforme lo define Carlos Closa Montero, del CSIC, supone «una pluralidad de formas de cooperación y/o integración en la que no participan todos los Estados...»

Este mismo autor describe los **esquemas conceptuales teóricos** siguientes de integración diferenciada:

- «Núcleo duro (vanguardia)»;
- «Círculos concéntricos»;
- «Geometría variable»;
- «Europa a varias velocidades», y
- «Europa a la carta», como un menú; de «pertenencia selectiva».

A esta clasificación añade los «**Esquemas reales en la UE**»:

---

<sup>14</sup> Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Ed. Comunidades Europeas, 2004, págs. 47 a 60 (versión en español).

<sup>15</sup> Tratado de Lisboa, ed. preparada por J. Martín y Pérez de Nanclares, y Mariola Urrea Corres. Editado por Real Instituto Elcano y Marcial Pons, Madrid 2008, pág. 56. Vid. Anexo II, con el texto del art. 6.

- a) «Exclusión voluntaria (**op-out**)», no participación manifestada expresamente por un Estado miembro;
- b) «Cooperación reforzada», entre al menos 9 Estados — art.328.1 y 333.1 T. Lisboa;
- c) «Cooperación orientada o acelerador»;
- d) «Discrecional (**op-in**), es decir me excluyo pero me reservo poder participar si me conviene»;
- e) «Cooperación estructurada permanente»;
- f) «Integración funcional en paralelo» y concurrentes con los fines de la UE.
  - ¿Esto es bueno o malo?: El mal principal puede ser el «Gorroneo (**free-riding**)» o aprovechamiento de ventajas por parte de Estados que no han contribuido
  - Puede ser un bien, porque: no frena avances, cuando falta la unanimidad; y acomoda diversidad y pluralidad de los 27 EE.

## 16. LA «COLABORACIÓN REFORZADA

### 16.1. La «Colaboración reforzada in UE

En nuestro estudio, nos parece de interés referirnos a las colaboraciones reforzadas, en el ámbito de los Tratados, y después, como muestra de las disfunciones posibles, a la colaboración reforzada, prescindiendo de la UE y su normativa.

El TUE dedica el Título IV a las «Disposiciones sobre las cooperaciones reforzadas». Dicho Título contiene el art. 20 del Tratado, con 4 apartados, y es reproducción del art. I-44 del TC.

En el T. de Niza, se requería la participación de 8 Estados, y en el TC, como ahora, 9 Estados como mínimo para tramitar tal cooperación.<sup>16</sup>

### 16.2. Colaboración reforzada out UE

Un ejemplo de colaboración reforzada prescindiendo de la UE es el Tratado de Prüm.. Para nosotros es una muestra de desviación del camino inicial de Europa, que puede llevar a resultados desintegradores.

- El Tratado de Prüm fue firmado por Alemania, Austria, Benelux, España y Francia, el 27 de mayo de 2005, al margen de la UE, por ser 7 Estados y Niza requería 8. (días antes del referendun francés y Holandés sobre el T. Constitucional) Se han sumado recientemente Italia y Finlandia. Pretenden «la Europa de los resultados», evitando formalidades. Ahora son 9, ¿Qué pasa?

---

<sup>16</sup> Vid. en Anexo III, el texto del Título IV del TUE.



- Sus objetivos son *»la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal»*
- Con la estratagema de ser menos de 9 Estados, evitan la cláusula de último recurso de la EU.

## 17. DOS CONCLUSIONES SOBRE EL TRATADO DE LISBOA

- Un método eludiendo todo debate democrático, impuesto por el *establishment* de los Estados.
- Un contenido que sigue las orientaciones precedentes: modifica los 2 Tratados, el TUE, que es el de Maastrich, modificado por Amsterdam y Niza, y el TCE, que es el de Roma y sus modificaciones (ahora TFUE)
- Más del Tratado fallido, pero más críptico, ilegible, opaco y difícil. Esconde los símbolos, pero los conserva.
- Para J. Martín y Pérez de Nanclares (R.I. Elcano) el T.L. nos lleva a una Europa a la carta, más que una Europa a diferentes velocidades o de geometría variable. Opinión que compartimos. ¿Gulliver o Peter Pan?

El T de L. ya necesita reforma

- Fue concebido antes de la crisis, con vocación de permanencia. Por su fecha de elaboración, requerirá nuevos retoques, ante los nuevos desafíos de la globalización y de la crisis económica.
- Aparte de nuevas demandas, sobrevenidas; su texto es vulnerable.
- Veamos por ejemplo lo que dispone el art. 63.1 del TFUE, artículo que no es nuevo: *«Quedan prohibidas todas las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países.»*
- Lo mismo dice respecto a los pagos el art. 63.2. Si se restringen todas las restricciones a la libre circulación de capitales, ¿cómo se controlará el sector financiero?

## 18. LA UE EN EL AÑO 2017

- Antonio Estella, de la cátedra Jean Monnet, de la U. Carlos III, en un Working Paper, publicado por el Real Instituto Elcano, basándose en a) ampliación con nuevos miembros, b) grado de diversidad, c) aumento de heterogeneidad de intereses, d) delegación de competencias soberanas, nos presenta los siguientes escenarios probables:
  1. Extinción de la UE
  2. Geometrías variables

3. statu quo
4. Integración creciente con geometrías variables
5. Integración creciente sin geometrías variables
6. Unión Política

No podemos desarrollar contenidos, pero recomendamos su lectura

Personalmente creemos que volveremos a constituir una zona de libre cambio, desandando parte de los progresos conseguidos. Y el origen de esta regresión nos parece que arranca en 1º de enero de 1973. La Europa política está lejos de alcanzarse.

## ANEXOS

### ANEXO I - Artículo 3 TUE (antiguo artículo 2 TUE y I-3 TC)

1. *La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.*

2. *La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.*

3. *La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.*

*La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.*

*La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.*

*La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.*

4. *La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.*

5. *En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de*

*los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.*

*6. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.*

## **ANEXO II - Artículo 6**

(El 6.1. corresponde al TL y los otros dos proceden del TC fallido)

*1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.*

*Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.*

*Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.*

*2. La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.*

*3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.*

## **ANEXO III – Artículo 20 TUE**

### **TÍTULO IV**

#### **DISPOSICIONES SOBRE LAS COOPERACIONES REFORZADAS**

##### **Artículo 20**

*1. Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*3. Todos los miembros del Consejo podrán participar en sus deliberaciones, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada. Las modalidades de la votación se establecen en el artículo 330 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

*4. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada vincularán únicamente a los Estados miembros participantes. Dichos actos no se considerarán acervo que deban aceptar los Estados candidatos a la adhesión a la Unión.*