CAPÍTULO I

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Pilar Mellado Prado

1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: ANTECEDENTES

La Unión Europea vive seguramente su hora más difícil. Es cierto que el proyecto europeo –desde su nacimiento en la década de los años cincuenta del pasado siglo– ha vivido siempre en una permanente crisis, ha avanzado siempre a sacudidas. Pero, a la grave situación económica y financiera que afecta desde 2008 especialmente a la zona Euro[1] (con su clímax griego) y que aún sigue dando coletazos, se unen ahora la crisis de los refugiados llegados de países en guerra civil, como Siria, la pujanza alarmante de partidos de extrema derecha en muchos de sus Estados miembros (Francia, Holanda, Suecia, Austria), los nacionalismos autoritarios instalados en Polonia y Hungría, y por encima de todo, la salida del Reino Unido de la Unión (*Brexit*), decidida por los ciudadanos británicos en un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016.

Todo ello nos puede llevar a pensar que el margen para encontrar una solución es demasiado estrecho, que el entramado institucional no es suficientemente sólido, y que la fractura de la Unión Europea ya no es imposible. Hasta europeístas convencidos como el británico Timothy Garton Ash, catedrático de la Universidad de Oxford, escribió ya en 2012 que "la Unión Europea se está muriendo. No es una muerte

[1] Véase Pisany-Ferry, J.: *El despertar de los demonios. La crisis del euro y cómo salir de ella,* A. Bosch Editor, Barcelona 2012.

dramática, sino a cámara lenta, en una decadencia que pone en peligro un proyecto que se daba por asentado"[2].

La crisis es de tal calibre que no afecta solo a la economía; es una crisis política, social, de valores. En definitiva, de identidad. Una crisis invasiva en la que resulta, como poco, irónico que a la Unión Europea se le concediera el Premio Nobel de la Paz el 12 de octubre de 2012. Una crisis en la que ya apenas sorprende la indiferencia con que los ciudadanos europeos contemplan el desastre más allá de su preocupación por las penurias económicas y sociales a que les ha abocado la crisis del euro. Probablemente, de esa desafección ciudadana sean responsables en gran medida las instituciones europeas, pero también muy especialmente algunos gobiernos nacionales que no han sabido transmitir la mínima confianza ni adoptar soluciones eficaces. De hecho, últimamente, parece que la supervivencia del proyecto europeo depende, más de las autoridades nacionales, que de lo que se decide en Bruselas. Y la crisis ha alcanzado su punto álgido con el *Brexit*, que constituye un durísimo golpe al proyecto europeo.

En fin, aunque la desesperanza y la frustración se apoderan poco a poco de nosotros al comprobar que nuestro futuro en común es cada vez más incierto, estamos convencidos de que el hundimiento del proyecto europeo sería lo peor que le podría pasar al mundo, al menos desde el punto de vista de la democracia, de la libertad individual, de todos esos valores que hasta ahora eran genuinamente europeos. Porque somos muchos los que pensamos que sin la Unión Europea, Europa no tiene ningún futuro. Por eso, queremos creer –en estos difíciles momentos– que al final, conseguiremos redefinir el proyecto europeo con más fuerza y encontraremos la solución para no rompernos, para que la Unión Europea no se convierta simplemente en un experimento fallido.

1.1. La fundación de las Comunidades Europeas

Conocer el pasado, el proceso de formación de la hoy Unión Europea es absolutamente necesario para poder entender el presente y el futuro, ya que una de las razones fundamentales que siempre ha dificultado la consolidación política de la Unión Europea reside en las condiciones peculiares que presidieron su nacimiento y desarrollo. A diferencia de otras organizaciones como el propio Estado, que han ido surgiendo en el devenir histórico, fruto de la confluencia de diver-

[2] Garton Ash, T.: *Facts are subversive. Political Writing from a Decade Without a Name*, Yale University Press, 2012.

sos factores, la Unión Europea fue desde sus inicios la meta de una planificación estrictamente racional: del establecimiento de lazos sólidos entre los intereses económicos de naciones tradicionalmente enfrentadas, se esperaba la creación de una mutua y estrecha dependencia que conduciría, necesariamente, a una correlativa aproximación política y, en último término, a un gobierno común. Pero este planteamiento original se vio alterado no sólo por las servidumbres de la dinámica propia de todo proceso unificador, sino también por las exigencias dimanantes de la ampliación de su ámbito y la alteración de las condiciones externas, ajenas a su jurisdicción.

Porque esa unificación de la base material –el establecimiento de un mercado único y la unión económica y monetaria– no acaba de reflejarse –como pretendían J. Monnet y R. Schuman– en el plano político o superestructural, donde cada intento de apoderamiento de las instancias de gobierno de la Unión tropieza con la resistencia de los Estados miembros, muy celosos de sus competencias.

Como es por todos sabido, el final de la Segunda Guerra Mundial dejó a Europa devastada y dividida en dos bloques políticos e ideológicos antagónicos que hacían imposible cualquier intento de unificación del continente. Pero será precisamente el horror de la guerra lo que impulsará el proyecto europeo.

En la primavera de 1948 se producen dos acontecimientos decisivos para el comienzo del proceso de construcción europea: en el terreno de las ideas, la celebración en La Haya del Congreso por Europa, en mayo de 1948, en el que se impulsaba la creación de una unión europea; y en el ámbito de la cooperación económica, la constitución, en abril de 1948, de la Organización Europea de Cooperación Económica, encargada de administrar los fondos norteamericanos del Plan Marshall y de elaborar un programa de reconstrucción europea.

El 9 de mayo de 1950, en el Salón del Reloj del Quai D'Orsay, el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, ofrece a Alemania –en una propuesta que se conoce como la Declaración Schuman– la puesta en común de las producciones de carbón y de acero bajo una Alta Autoridad común, con el fin de acabar con el enfrentamiento secular de Francia y Alemania por el control de las regiones productoras de industria pesada de la cuenca del Rhur. Esta propuesta estaba abierta a otros países europeos y su objetivo final iba más allá de lo puramente económico: "sentar las bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz"[3].

[3] Déclaration de Robert Schuman, 9 mai 1950. Documento incorporado por Ch. Zorgbibe en *Histoire de la construction européenne*, 2m édition, PUF, Paris 1997, p. 39.

Casi un año después, el 18 de abril de 1951, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo firman en París el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA). El Reino Unido decidió quedarse al margen, en parte por sus compromisos con los países de la la Commonwealth, en parte por su insularidad militante frente a los problemas del continente, pero sobre todo por su aversión a toda cesión de soberanía. El Tratado CECA entró en vigor el 24 de julio de 1952 por un período limitado de 50 años, por lo que expiró el 23 de julio de 2002[4].

El 30 de agosto de 1954, el proyecto de crear una Comunidad Europea de Defensa (*Plan Pleven*) fracasó al ser rechazado por la Asamblea Nacional francesa, con lo que parecía quedar patente que no era posible avanzar en la integración política sin ampliar las bases de la cooperación económica, menos sujeta a las resistencias nacionales Y este fracaso pareció marcar, en principio, la reunión en Messina (Sicilia) de los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros de la CECA en junio de 1955. Sin embargo, la Conferencia de Messina relanzará el proceso de integración europea al aceptar la propuesta de los tres países del BENELUX –defendida por el Ministro holandés– sobre la creación de un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y trabajadores. Asimismo, en Messina se encargará el análisis de esta propuesta a un Comité de Expertos presidido por el Ministro belga de Asuntos Exteriores, Paul-Henri Spaak. El Comité se reunió por primera vez el 9 de julio de 1955 en el castillo de Val-Duchesse, cerca de Bruselas. El 6 de septiembre de 1955, Spaak presentó un primer informe a los Ministros de Asuntos Exteriores de la CECA, y el 23 de abril de 1956, el informe final del Comité Spaak contenía dos proyectos: la creación de un mercado común a través de una Comunidad Económica Europea (CEE) y la creación de una Comunidad Europea de la Energía Atómica (más conocida como EURATOM) cuyos Tratados constitutivos se firmaron en Roma el 25 de marzo de 1957 y entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

El *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea* prevé la creación de un *mercado común* basado en la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales; de una *unión aduanera*, basada en la eliminación de los derechos de aduana, las restricciones y otras medidas de efecto equivalente entre los Estados miembros, y el establecimiento de una tarifa o arancel aduanero exterior común; y el desarrollo de *políticas comunes*, como la política agrícola común, la

[4] Véase Ahijado, M. y Ahijado, A.: *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero,* Editorial Pirámide, Madrid 2001.

política común de transportes y la política comercial común, íntimamente ligada a la unión aduanera. Por su parte, el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica* (EURATOM) tiene como objetivo la puesta en común de las industrias nucleares de los Estados miembros.

En 1958, el cambio de régimen político en Francia con la llegada de la V República y el General De Gaulle a su cabeza supuso un giro en la concepción del incipiente proceso de construcción europea. Las ideas gaullistas sobre el poder chocaban frontalmente con los dos postulados clave de la integración europea: la supranacionalidad frente a la cooperación intergubernamental tradicional, y la alianza de la Europa occidental con los Estados Unidos a través de la OTAN.

Por eso, cuando en 1961 el Premier británico McMillan presentó formalmente la solicitud del Reino Unido de adherirse a las Comunidades Europeas –después de comprobar que ni la Commonwealth ni el Espacio Europeo de Libre Comercio eran suficientes para las exportaciones británicas– junto a Dinamarca, Irlanda y Noruega, no puede sorprendernos que De Gaulle vetara la entrada del Reino Unido, demasiado ligado y proclive –a su juicio– a los Estados Unidos.

En este sentido, el Reino Unido, junto a Irlanda y Dinamarca se adhirió finalmente (y tras dos vetos del Presidente De Gaulle) a las Comunidades Europeas en 1973. En segundo lugar, se produjo la incorporación de Grecia en 1981; y en 1986, España y Portugal. En 1995, la cifra de Estados miembros llegó a 15 con la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria, tras rechazar el pueblo noruego, por segunda vez, su incorporación a las Comunidades Europeas. Posteriormente, y como consecuencia principalmente de la extinción de la URSS, tuvo lugar la mayor y más heterogénea de las ampliaciones de la Unión Europea, con la adhesión el 1 de mayo de 2004, de diez nuevos Estados (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta); y el 1 de enero de 2007, con la incorporación de Bulgaria y Rumanía. Por último, el 1 de julio de 2013 se hizo efectiva la adhesión de Croacia, con lo que la Unión Europea cuenta en la actualidad con 28 Estados miembros.

Pues bien, desde la entrada en vigor del Tratado CECA en 1958 hasta la adopción del *Acta Única Europea* en 1986, transcurrirán casi treinta años de laboriosa construcción del proyecto europeo, un tiempo dilatado en el que las Comunidades sufrirán algunas importantes transformaciones y crisis. De entre ellas destaca por su importancia la denominada *crisis de la silla vacía*, provocada por Francia entre julio de 1965 y enero de 1966, a la que puso fin el compromiso de Luxemburgo. La llamada *crisis de la silla vacía* fue la crisis más grave de la

Europa de los 6 y se produjo cuando Francia decidió, el 30 de junio de 1965, ausentarse del Consejo de Ministros y no participar más en las decisiones comunitarias. El pretexto fue una propuesta de Reglamento presentada por el entonces Presidente de la Comisión, W. Hallstein, cuyo objetivo era asegurar la financiación de la política agrícola común con recursos propios. Pero la causa era más profunda: el General De Gaulle no quería someterse a la votación por mayoría cualificada en el seno del Consejo, cuyas primeras decisiones debían aplicarse a partir del 1 de enero de 1966. Después de seis meses de ausencia, los representantes franceses aceptaron el llamado *Compromiso de Luxemburgo*, en virtud del cual Francia rehusaba aceptar la posibilidad de recurrir a una votación por mayoría cualificada desde el momento en que un Estado miembro invocara un "interés nacional esencial". Esta situación, que obstaculizó durante años el proceso decisorio comunitario al recurrirse frecuentemente a la amenaza de veto por asuntos menores, quedó corregida por el Acta Única Europea, que amplió el campo de competencias comunitarias que podían ser objeto de decisiones mayoritarias.

2. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: PROFUNDIZACIÓN Y AMPLIACIÓN

El objetivo esencial del *Acta Única Europea* –firmada en Luxemburgo el 28 de febrero de 1986– era, paradójicamente, la realización de un espacio sin fronteras interiores que asegurara la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, treinta años después de la creación de la Comunidad Económica Europea. De hecho, el Acta Única ponía de manifiesto las insuficiencias del Tratado de Roma: los derechos de aduana habían sido abolidos, pero las fronteras materiales no habían desaparecido.

El Libro Blanco "*La consecución del Mercado Interior*", redactado por la Comisión Europea, presidida entonces por Jacques Delors, fue el pistoletazo de salida de esta reforma de los Tratados fundacionales. Aprobado en mayo de 1985 por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Milán, el Libro Blanco se basaba en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto *Cassis de Dijon* de 20 de febrero de 1979. El Tribunal intentó reducir el fuerte proteccionismo que marcó la década de los 70, al afirmar que cualquier producto legalmente fabricado y comercializado en uno de los Estados

miembros debe, en principio, poder ser introducido en cualquier otro Estado miembro, salvo "exigencias imperativas, como por ejemplo, la protección de la salud pública".

Así pues, el *Acta Única Europea* revitalizó el mercado común, además de preparar las instituciones para la adhesión de España y Portugal.

Por su parte, el *Tratado de la Unión Europea*, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de noviembre de 1993, fue el primer paso para la integración europea al crear la Unión Europea, organización política superior a las Comunidades. Modificó los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas con la clara intención de incrementar el protagonismo de la Unión Europea en política exterior y seguridad común y con la pretensión de una mayor colaboración de los Estados miembros en los ámbitos de justicia e interior. Además, el Tratado creó una *ciudadanía europea*, es decir, un marco de derechos y deberes suplementarios para los ciudadanos de los Estados miembros; puso en marcha la instauración de una *Unión Económica y Monetaria*; reforzó las competencias del Parlamento Europeo, y extendió las políticas comunitarias a nuevos temas como la sanidad, el medio ambiente, la cultura, etc.

Pero la necesidad de dar respuesta a varias cuestiones pendientes –como los derechos de los ciudadanos europeos y el reforzamiento del carácter democrático de las instituciones europeas– puso en marcha poco tiempo después la Conferencia Intergubernamental de 1996, de la que nació el *Tratado de Ámsterdam*, que, aunque no respondió a las expectativas que se habían creado, dio algunos pasos significativos en la construcción europea; entre otros, otorgando un mayor relieve al Parlamento Europeo, comunitarizando el acervo de Schengen, permitiendo la cooperación reforzada entre Estados miembros, o incorporando el empleo entre las políticas comunitarias.

Pero si echamos la vista atrás, resulta evidente que la Unión Europea debió enfrentarse prematuramente, en la Conferencia Intergubernamental de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht, a la necesidad de conseguir un sistema organizativo sencillo, transparente y eficaz. No parece que el Tratado de ämsterdam lo consiguiera. Y lo cierto es que si no se conseguía una reforma institucional en profundidad antes de que se produjera la siguiente ampliación de la Unión a 12 nuevos Estados, no podríamos evitar que perdiera su naturaleza y se originara, previsiblemente, un bloqueo institucional irreversible. Conviene recordar que en el *Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1998*, los Quince dejaron claro que esta reforma institucional era una "cuestión previa para la ampliación".

En este sentido, el *Protocolo nº 11 anejo al Tratado de Ámsterdam sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea*, disponía que "al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la U.E. exceda de veinte, se convocará una Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones".

Cumpliendo este mandato, el *Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999*, acordó convocar para primeros del año 2000 una Conferencia Intergubernamental, con el fin de resolver las cuestiones institucionales que quedaron pendientes en el Tratado de Ámsterdam y que requerían una solución antes de la próxima ampliación de la Unión. Así, el objetivo fundamental del *Tratado de Niza* era posibilitar la ampliación de la Unión a doce nuevos Estados miembros, tal y como se había acordado en el *Consejo Europeo de Helsinki* de diciembre de 1999.

Pues bien, antes de cumplirse un año de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 14 de febrero de 2000 se inauguró en Bruselas, bajo Presidencia portuguesa, dicha Conferencia Intergubernamental, que finalizó sus trabajos en diciembre del mismo año, bajo Presidencia francesa.

La imprescindible reforma de las instituciones para adaptarlas a la mayor y más heterogénea ampliación de la Unión Europea reabría en la CIG' 2000 un debate delicado, aparcado deliberadamente en la CIG '96, sobre tres puntos esenciales determinados ya por el *Consejo Europeo de Colonia* de junio de 1999:

- El tamaño y la composición de la Comisión.
- La reponderación de los votos de los Estados miembros en el Consejo y la revisión del umbral de la mayoría cualificada.
- Y la posibilidad de ampliar los supuestos de voto por mayoría cualificada en el seno del Consejo, así como las demás modificaciones que requiera el tratado, en la medida en que afecten a las instituciones en relación con los dos puntos anteriores, y que se derivaran de la aplicación del Tratado de Ámsterdam.

Así pues, las negociaciones del *Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000* tenían como principal objetivo completar lo que el Tratado de Ámsterdam no pudo lograr (los famosos "*flecos*" de Ámsterdam), es decir, la resolución de las dos cuestiones institucionales pendientes: el tamaño y la composición de la Comisión; y la reponderación de los votos de los Estados miembros en el Consejo.

El objetivo central de los cinco grandes Estados miembros era hacer frente al creciente deterioro del peso específico de estos cinco países

más poblados, ya iniciado en el momento de concluirse la ampliación de 12 a 15 miembros, y que se aceleraría irreversiblemente con la entrada de 11 países pequeños del Este de Europa y del Mediterráneo, y de sólo uno grande (Polonia). A esto se añadió la extensión de la mayoría cualificada y las cooperaciones reforzadas.

El *Tratado de Niza* –firmado por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 26 de febrero de 2001[5]– concluyó, sólo en parte, la reforma institucional de la Comisión Europea y del Consejo, preparando a la Unión Europea para la adhesión de nuevos Estados miembros.

No obstante, en la *Declaración sobre el futuro de la Unión*, aneja al Acta Final, la Conferencia Intergubernamental 2000 solicitaba un debate más amplio y profundo sobre el desarrollo futuro de la Unión Europea. En este sentido, en el año 2001, las Presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, favorecieron un amplio debate con todas las partes interesadas: representantes de los Parlamentos nacionales y todos los medios que reflejan la opinión pública. En este proceso participaron también los Estados candidatos.

2.1. La *non nata* Constitución Europea

Tras el informe presentado en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo, en su reunión de Laeken de diciembre de 2001, acordó una declaración, conocida como la Declaración de Laeken que incluía iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso, el cual debía abordar las siguientes cuestiones:

- La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad.
- El Estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza, conforme a las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia.
- La simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin modificar su significado.
- La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura institucional europea.

[5] El Tratado de Niza entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

Con este proceso se pretendía mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximarlas a los ciudadanos de los Estados miembros.

Asimismo, en la *Declaración de Laeken* se acordó que, tras estas medidas preparatorias, se constituiría una *Convención* (que comenzó sus trabajos el 28 de febrero de 2002, bajo Presidencia española) con objeto de preparar el proyecto de reforma de los Tratados que sería objeto de una nueva Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el año 2004, para tratar las cuestiones mencionadas.

La *Convención sobre el futuro de Europa*[6], al igual que la convocada anteriormente para la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales, iniciaba una nueva etapa en el proceso de integración europea, al constituir un nuevo método de reforma de los Tratados, un método híbrido entre el derecho diplomático del siglo XIX, es decir, de la negociación de los Tratados a puerta cerrada, y el inicio de la participación activa en el debate de la reforma de instituciones que sólo difícilmente podían hacerse oír en épocas anteriores, como el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, e incluso, al menos aparentemente, la sociedad civil. De esta forma, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el proceso de reforma de los Tratados no sería obra exclusiva de los Estados miembros en una Conferencia Intergubernamental, aunque evidentemente éstos siempre tendrían la última palabra.

La *Convención*, presidida por el ex-Presidente de la República francesa, Valéry Giscard D'Estaing, estaba integrada en su gran mayoría (cerca de dos tercios) por parlamentarios (europeos, de los parlamentos nacionales de los Estados miembros y de los países candidatos). Junto a ellos, representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión Europea, sin olvidar la presencia, en calidad de observadores, de los interlocutores sociales, del Comité Económico y Social Europeo, del Comité de las Regiones, así como del Defensor del Pueblo Europeo, que reforzaron el carácter representativo de la Con-

[6] Sobre la convocatoria y desarrollo de los trabajos de la Convención, véase Roig Molés, E., "Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados", en la obra colectiva dirigida por Alberti Rovira, E. *El Proyecto de nueva Constitución Europea,* Tirant lo Blanch, Valencia 2004, pp. 17-131. En otro sentido, Calonge ("Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: la Convención sobre el futuro de Europa", en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 8, Primer semestre de 2005, pp. 71-84) tiene una visión crítica de los trabajos de la Convención, en el sentido de que prácticamente el Tratado Constitucional lo elaboró su Praesidium.

vención, si bien su plena participación en ella le habría otorgado una legitimidad aún mayor.

Los diversos Informes y dictámenes que las Instituciones y sus órganos auxiliares dirigieron a la Conferencia Intergubernamental consideraban que la Convención funcionó en general de manera eficaz, transparente y abierta, permitiendo a los ciudadanos, en la medida de lo posible, acceder a sus trabajos y documentos. También hay que destacar la integración de los parlamentos nacionales, hasta ahora ajenos en gran medida a las fases iniciales de los grandes debates europeos. Asimismo, la Convención posibilitó la participación de los países candidatos, que intervinieron en los trabajos con los mismos derechos *de facto* que los Estados miembros: sólo se les privó de un derecho de voto que la Convención no llegó a ejercer al decidir desde un primer momento adoptar los acuerdos por consenso[7].

Pues bien, un año y cuatro meses después de su apertura, la Convención –superado el desafío que alguien describió como estar "atrapada en la dialéctica de lo imposible y lo indispensable"– concluyó sus trabajos adoptando por consenso un "*Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*"[8], proyecto que fue presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003.

Hay que subrayar que la Conferencia Intergubernamental que debía concluir el Proyecto de Constitución europea –y que adelantó sus trabajos al segundo semestre de 2003, bajo Presidencia italiana– no constituiría, en ningún caso, un obstáculo o una condición previa al proceso de ampliación. Además, se invitaba a participar en ella a aquellos Estados candidatos que hubieran concluido las negociaciones de adhesión con la Unión, así como, en calidad de observadores, a aquellos candidatos que no las hubieran concluido.

No obstante, algunos autores[9] vieron en esta convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental ciertos riesgos. Así, podría suponer un mayor retraso de las ampliaciones al Este, como consecuencia de la necesidad de un largo período de ratificación de cualquier

---

[7] Como señaló B. Donelly ("The european Convention. Work in progress", 2003, *http://www.fedtrust.co.uk)* frente a las ideas de la mayoría y la unanimidad, el consenso se canalizó a través de la exigencia de considerar los diferentes orígenes de los miembros que integraban la Convención, descartando cualquier combinación que excluyera total o mayoritariamente a alguno de sus componentes o a alguna de las grandes agrupaciones ideológicas, o que no tuviera en cuenta la representación de las grandes opciones para la construcción europea.

[8] Resulta interesante el breve análisis del Proyecto de Tratado Constitucional, emanado de la Convención, que hace C. Philip en *La Constitution Européenne,* Colección Que sais-je?, PUF, Paris, 2004.

[9] Areilza Carvajal, J. M.: "La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?" en *Política Exterior* nº 79, enero/febrero 2001, p. 116.

reforma de los Tratados. Pero estas dudas quedaron disipadas con la incorporación, el 1 de mayo de 2004 –año en el que estaba previsto su ingreso– de 10 nuevos Estados (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta) y sin que la Conferencia Intergubernamental 2003/04 hubiera aprobado la reforma de los Tratados.

La noche del 18 de junio de 2004 –sólo un mes y medio después de la gran ampliación– los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros aprobaron el Proyecto de Tratado constitucional, llamado a ser la "*ley de leyes*" para 455 millones de europeos de 25 países.

Finalmente, el 29 de octubre, los líderes de los 25 Estados miembros firmaron el *Proyecto de Constitución Europea* en el Palacio del Capitolio de Roma, el mismo escenario que en 1957 acogió el lanzamiento de la construcción europea con la firma de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y la Comunidad Europea para el desarrollo de la Energía Atómica (TEURATOM).

Aunque excesivamente largo (tenía 448 artículos y 36 Protocolos que formaban parte del Tratado desde el punto de vista jurídico) farragoso y complejo, lo verdaderamente importante era que el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*[10] –que hubiera tenido que ser ratificado en el plazo de dos años por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, o por los ciudadanos a través de un referéndum, como fue el caso de España[11], lograra el objetivo central de una definitiva y coherente arquitectura institucional europea, que hiciera efectiva una mayor transparencia en la adopción de las decisiones y un mayor control político de las mismas.

Pero el resultado negativo de los referendos celebrados en Francia y Holanda, en mayo de 2005, desembocó en un largo *impasse* de más de dos años, por lo que parece evidente que la ampliación de la Unión Europea, la más extensa, difícil y heterogénea de su historia, se produjo a expensas de una Unión más profunda.

Después del "No" francés y holandés, y cuando más de diez Estados miembros habían ratificado ya el Tratado Constitucional, la mayo-

---

[10] Diario Oficial de la Unión Europea C 310, de 16 de diciembre de 2004. Sobre la naturaleza de la Constitución Europea, véase A. Rodríguez: "La «constitucionalización» de Europa", en *Anuario de la Facultad de Derecho* de la Universidad de Extremadura, nº 22, Cáceres, 2004; y Linde Paniagua, E.: "El sistema de fuentes del Derecho en la Constitución de la Unión Europea: consideraciones preliminares", en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 8, Primer Semestre de 2005, pp. 104 y ss.

[11] El referéndum se celebró el 20 de febrero de 2005. Los resultados fueron los siguientes: participación: 42,32%; votos a favor: 10.804.464 (76,73%); votos en contra: 2.428.409 (17,24%); votos en blanco: 849.093 (6,03%); y votos nulos: 122.697 (0,86%).

ría de los países que quedaban por ratificarlo se apresuraron a paralizar los procesos de ratificación.

Para algunos gobiernos de Estados miembros, los resultados negativos de Francia y Holanda –dos países fundadores– fue como un regalo inesperado. Y no nos referimos sólo al Reino Unido[12], país en el que resultaba más que improbable un resultado favorable en un referéndum sobre la Constitución, y por lo que no pudo sorprendernos que la mayor parte de la clase política británica afirmara contundentemente que "la Constitución está muerta y no resucitará", sino también a algunos Estados que se adhirieron el 1 de mayo de 2004, y en los que sorprende la apatía, cuando no el rechazo, de algunos de sus líderes hacia la Unión.

Y la perplejidad se incrementa cuando se comprueba que la Unión Europea no detuvo el proceso de ampliación. La adhesión de Rumanía y Bulgaria se hizo efectiva el 1 de enero de 2007. Y la de Croacia se produjo el 1 de julio de 2013.

Resulta poco razonable y decepcionante que en estas circunstancias, en el Consejo Europeo de 17 de junio de 2005, los gobernantes europeos, en una *Declaración sobre la ratificación del Tratado*, decidieran "abrir una reflexión común a escala nacional y europea", aplazando de facto el proceso de ratificación hasta 2007, después de las elecciones presidenciales francesas, no siendo capaces de afrontar el problema de fondo que no es otro que la Europa que queremos los ciudadanos.

Como señaló un analista norteamericano, un crecimiento tan rápido y extenso de la Unión había provocado "en los miembros fundadores de Europa un caso agudo de indigestión. La ampliación ha diluido la sensación de identidad común y de solidaridad que iba unida a una Europa más pequeña"[13].

Es cierto que no debería sorprendernos: las uniones suelen fallar cuando se amplían y ahí está el caso de Estados Unidos cuya ampliación al Oeste estuvo a punto de despedazar la Unión, al promover las gravísimas disputas políticas que provocaron la guerra civil.

Pero el error de la Unión Europea no ha sido ampliarse hacia el Este y el Mediterráneo, sino ampliarse sin haber hecho antes la profundización de la que hablábamos anteriormente, dejando a la Unión preparada para funcionar eficazmente con una composición más amplia. Además, la ampliación se podía haber hecho más lentamente, preparando también a los ciudadanos europeos.

---

[12] Véase Ahijado, M.: *Los británicos y Europa ¿De la reluctancia a la integración plena en la Unión Europea?*, Ediciones Académicas, Madrid 2007.

[13] Kupchan, Ch.: "Lecciones del no", en el Diario *El País*, de 12 de junio de 2005.

Quizás así se hubiera podido evitar que los electores franceses y holandeses se desquitaran con Europa por su frustración económica, cuando la integración significaría en última instancia más prosperidad. Porque la Unión es parte de la solución, no el problema. En este sentido, la Unión Europea se convirtió en el chivo expiatorio de los fallos de los gobiernos nacionales.

Y la incertidumbre se apoderó de Europa. Era evidente que el Tratado constitucional no era perfecto, pero tampoco aspiraba a serlo. Se trataba de un texto claramente mejorable en el fondo y en la forma. Ninguna Constitución (si es que el Tratado constitucional lo era en sentido estricto) resuelve los problemas, no tiene ningún poder taumatúrgico; sólo aspira a fijar los valores de una colectividad, a proporcionar unas reglas del juego justas, a configurar unas instituciones y unos mecanismos eficaces, y a proporcionar unos principios generales con los que resolver los problemas que surjan.

El Tratado constitucional respondía a la necesidad de clarificar la identidad política y el desarrollo del modelo social y de cohesión, característico de Europa; y a la de solucionar la falta de democracia, eficacia y presencia en el mundo, que es lo que demandan los ciudadanos.

Europa atravesaba la peor crisis de su historia (hasta entonces) y era más irrelevante que nunca en el escenario mundial. Pero la Comisión y los líderes políticos europeos –incapaces de emprender alguna iniciativa– sólo decían que hacía falta tiempo. Y el tiempo pasó. Por fin, el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007, sin dedicarle ni un honroso epitafio a la Constitución Europea, convocó una Conferencia Intergubernamental con el fin de reformar el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea[14]. Y, desgraciadamente han resultado ciertas las palabras de un prestigioso analista sobre el mandato de la CIG 2007: "*el tono de las Conclusiones del Consejo Europeo de junio es el de un padre frustrado que trata de imponer disciplina entre sus hijos rebeldes*"[15].

3. EL TRATADO DE LISBOA

La Conferencia Intergubernamental se inauguró bajo Presidencia portuguesa en julio de 2007, y en la Cumbre de Lisboa celebrada los días 18 y 19 de octubre del citado año, se acordó que el nuevo Tratado

[14] *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 (11177/07, Bruselas, 23 de junio de 2007).

[15] A. Arnull, en el editorial de *European Law Review* 2007, p. 605.

de Reforma de los Tratados vigentes, es decir, del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea (ahora llamado *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*), se firmara dos meses después, antes de concluir la presidencia de Portugal[16].Y así fue, el Tratado se firmó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007[17].

El pacto de salida del laberinto constitucional se hizo a partir de un mandato cerrado del Consejo Europeo a toda prisa y sin debates públicos, que incorporaba por la puerta de atrás la mayor parte de los contenidos de la fallida Constitución Europea.

En la elaboración del Tratado de Lisboa se utilizó de modo deliberado un lenguaje oscuro para disfrazar su contenido y evitar así referendos. Se presentó como un acuerdo técnico cuando incorpora la reforma política de las instituciones que hacía la Constitución Europea y, por lo tanto, supone una importante redistribución del poder político europeo con avances notables, pero también con países más y menos beneficiados.

En definitiva, el Tratado de Lisboa supone, por una parte, una vuelta a la forma tradicional de reformar los Tratados "*a puerta cerrada*"; y por otra –consecuencia de la anterior– la construcción de una Europa "a la medida de los gobiernos" ya que se ha hecho "desde los gobiernos y para los gobiernos", con el riesgo gravísimo de que "toda reforma será una ocasión para el chantaje"[18].

Todo se hizo así por conseguir una ratificación sin sobresaltos, una fórmula que pudiera ser aprobada por casi todos por la vía parlamentaria, sin tener que recurrir a los referendos, lo que en algunos países, como Irlanda, no es posible, ya que lo exigen sus normas constitucionales.

Y precisamente Irlanda agravó la incertidumbre en el proceso de integración europea tres años después del rechazo francés y holandés al Tratado Constitucional, que irónicamente fue aprobado bajo Presidencia irlandesa.

De nuevo, el resultado negativo del referéndum irlandés, celebrado el 12 de junio de 2008, volvía a inflingir un golpe mortal a su sustituto y dejaba a Europa arrodillada otra vez ante la dificultad de poner de acuerdo a 27 países y 500 millones de habitantes, haciendo imposible que el nuevo Tratado de Lisboa pudiera entrar en vigor, como estaba

---

[16] Véase Méndez de Vigo, I. (Dir.): *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, CEU-Fundación Rafael del Pino-European University Institute-Planeta, Madrid 2007.

[17] *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea*, DOUE C 306, de 17 de diciembre de 2007.

[18] Mangas, A.: "Europa a la medida de los gobiernos", en *Revista General de Derecho Europeo* nº 14, 2007 (www.iustel.com).

previsto, el 1 de enero de 2009. El veredicto de un país cuya población apenas representa el 1% de la población europea volvía a hundir a la Unión en una crisis de confianza sin precedentes y bloqueaba toda la reforma institucional prevista en el Tratado de Lisboa, heredero del Tratado constitucional frustrado en Francia y Holanda.

El 53,4% de los irlandeses votó "no" en el referéndum sobre el Tratado, siendo la participación del 53,1% (por cierto, mayor de la esperada). El temor a perder peso en Bruselas (al no tener un Comisario permanente) y a ver disminuida su autonomía fiscal[19] se impuso para frenar el avance que para el proyecto europeo supone el nuevo Tratado.

Pues bien, si ponemos todo en perspectiva, los casi 110.000 votos de diferencia entre el "sí" y el "no" dan mucho que pensar: sólo 110.000 votos, sobre casi 500 millones de ciudadanos europeos, decidían el destino de un proyecto común de 27 naciones.

En las Conclusiones de las Presidencia del Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de junio de 2008 –bajo Presidencia eslovena– se "tomó nota" del resultado del referéndum celebrado en Irlanda sobre el Tratado de Lisboa y se hizo un balance de la situación a partir de una primera evaluación ofrecida por el Primer Ministro irlandés, Brian Cowen. En un contexto marcado por la crisis económica y financiera internacional, el Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008, celebrado con el Tratado de Lisboa ratificado entonces por 24 países, volvió a escuchar el análisis del Primer Ministro irlandés, B. Cowen, sobre los resultados del referéndum sobre el Tratado de Lisboa. Basándose en esta intervención, el Consejo Europeo acordó volver sobre la cuestión en su reunión de diciembre de 2008 con el fin de "definir los elementos de una solución y de una vía común de avance".

Pero, a nuestro juicio, no bastaba con encontrar a toda costa una salida a cinco años de introspección y ensimismamiento colectivos. Es cierto, como hemos señalado anteriormente, que muchos ciudadanos europeos siguen percibiendo el andamiaje de Bruselas como una estructura tecnocrática y remota, falta de transparencia y sin arraigo en su realidad cotidiana. Pero más que hacer trampas burocráticas para inventar artificiosamente un consenso, deberíamos ser capaces de despertar un anhelo en la ciudadanía que afirme el proyecto europeo. Los ciudadanos, apuntaba un editorial del Diario francés Le Monde "se sienten desbordados por un mundo que no entienden porque el funcio-

[19] En Irlanda el impuesto de sociedades es del 12,5% frente a la media del 24,5% que rige en los 26 países restantes. Los partidarios del "no" aseguraban que Irlanda podría perder este derecho que atrae a cientos de empresas extranjeras si entraba en vigor el Tratado de Lisboa.

namiento de las instituciones europeas es incomprensible, aunque éstas son más democráticas que su fama".

Pero desde luego, un elemental sentido común nos dictaba que el progreso de 500 millones de europeos no podía ser paralizado por la opinión adversa de menos de un 1% de sus integrantes, por muy respetable que sea. Además, no era de recibo que el Gobierno irlandés insinuara que sólo estaría en condiciones de convocar un segundo referéndum en 2009 si se garantizaba que Irlanda tendría en la Comisión un miembro permanente cada 5 años (idea a la que se sumaban otros países pequeños como Bélgica).

Este claro chantaje, al reclamar que se alterara la composición de la Comisión prevista en el nuevo Tratado, garantizando a todos los países un comisario como hasta ahora, para camuflarlo diluido en una especie de "café para todos", y presentado como una concesión de los 26 al país que en muy poco tiempo había demostrado cómo se puede aprovechar el impulso europeo para convertirse en uno de los países europeos más ricos en renta *per cápita*, era absolutamente inaceptable.

Pero el Consejo Europeo de diciembre de 2008[20] aceptó el chantaje e Irlanda sometió a referéndum de nuevo el Tratado de Lisboa el 2 de octubre de 2009. De las urnas irlandesas salió esta vez el sí, y tras depositar en Roma los correspondientes instrumentos de ratificación los Estados de Irlanda y Polonia, el Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009[21].

Con el Tratado de Lisboa, desaparecen la forma y los símbolos de la Constitución, manteniéndose el esquema tradicional de los Tratados. Y aunque se incorpora el 90% del contenido de la antigua Constitución[22], se ha añadido una considerable complejidad, hasta el punto de que el entonces Primer Ministro luxemburgués lo calificó de "*Tratado espeleológico*", prácticamente ilegible para los ciudadanos.

Por último, el Tratado de Lisboa introduce por primera vez desde la fundación de las Comunidades Europeas, el derecho de todo Estado miembro a abandonar la Unión Europea de acuerdo con sus normas constitucionales (artículo 50 TUE)[23]. Y así lo hizo el Reino Unido en

---

[20] *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008*, Bruselas, 13 de febrero de 2009, 17271/1/08, REV 1.

[21] Véanse las versiones consolidadas del TUE y del TFUE, así como los Protocolos, Anexos, y Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, Serie C, nº 83, de 30 de marzo de 2010.

[22] Véase Aldecoa, F. y Guinea, M.: "El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto", en *Real Instituto Elcano,* DT nº 9/2008, de 20 de febrero de 2008.

[23] Véase páginas 53 y ss. de este libro.

un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016[24] –convocado por el Gobierno conservador de David Cameron– a pesar de las numerosas, vergonzantes e inaceptables concesiones que el Consejo Europeo de febrero de 2016 aprobó para aplacar la *ira* euroescéptica y que Cameron defendiera el *Brimain*, es decir, la permanencia en la Unión.

Es sabido que el Reino Unido no influyó en el diseño de la Comunidad Económica Europea ni en la Unión Económica y Monetaria. Y siempre ha estado instalado en la contradicción que ha dominado su política europea: intentar liderar Europa desde fuera, sin comprometerse a fondo, sin participar en sus políticas más importantes y sin aceptar otra regla que no sea la unanimidad.

Por eso, la mañana del 24 de junio de 2016, cuando se conocieron los resultados definitivos del referéndum, muchos recordamos las palabras que el entonces Primer Ministro británico Tony Blair (laborista) pronunció en el Instituto de Estudios Europeos de Birmingham, en noviembre de 2001, parafraseando la famosa frase de Churchill acerca de la "*tragedia de Europa*", para referirse a la "*tragedia británica*", que describió como la incapacidad para entender que el interés nacional británico consistía en apostar decisivamente por Europa. Entonces ironizó con la posición históricamente mantenida por los británicos respecto a la integración europea: en los años 50, dijimos que no ocurriría; en los 60, que no funcionaría; y en los 90, que no la necesitábamos.

BIBLIOGRAFÍA

AHIJADO QUINTILLÁN, M.: *Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Edic. Pirámide, Madrid 2000.

BERTHU, G.: *Le Traité de Nice. L'Europe sans repères*, F. de Guibert, París 2001.

FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. y BARÓN, E.: *Historia de la Unión Europea. España como miembro*. Marcial Pons, Madrid 2010.

GARRIDO MAYOL, V y ÁLVAREZ CONDE, E. (Coords): *Comentarios a la Constitución Europea*, 3 vols., Tirant Lo Blanc, Valencia 2004.

[24] El *Brexit* obtuvo un apoyo del 51,9% de los votos y el *Brimain* 48, 1%. Inglaterra y Gales apoyaron masivamente la salida de la Unión, mientras que Irlanda del Norte y Escocia optaron por la permanencia.

LAMASSOURE, A.: *Histoire secrète de la Convention Europèenne, Fondation Robert Schuman*, Editions Albin Michel, Paris 2004.

LINDE, E. y MELLADO, P. (Dirs.): *El futuro de la Unión Europea: después de Ámsterdam*, ¿Qué?, COLEX, Madrid 1999.

LINDE, E. y otros: *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI,* Banco del Comercio-UNED, Madrid 1997.

PIRIS, J. C.: *El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Marcial Pons, Madrid 2006.

TAJADURA TEJADA, J.: *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*, Editorial COMARES, Granada 2010.

VVAA: *La integración política de Europa (I)*, Teoría y Realidad Constitucional nº 32, 2º semestre de 2013.

VVAA: *La integración política de Europa (II)*, Teoría y Realidad Constitucional nº 33, 1er semestre de 2014.

VVAA: *La Constitución de la Unión Europea*, Revista de Derecho de la Unión Europea nº 8, 1er semestre de 2005.

VVAA: *El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Teoría y Realidad Constitucional nº 15, 1er semestre de 2005.

VVAA: *El Tratado Constitucional Europeo*, Revista de Derecho Político nº 64 y nº 65, Madrid 2006.

VVAA: *Sobre el Tratado de Lisboa: algunas perspectivas críticas,* Revista de Derecho de la Unión Europea nº 18, 1er semestre de 2010.

VVAA: *El Tratado de Lisboa*, Revista de las Cortes Generales nº 70, 71 y 72, 2007.

ZORGBIBE, Ch.: *Histoire de l'Union Européenne*, Fondation Robert Schuman, Editions Albin Michel, Paris 2000.