

LA REORIENTACIÓN ESTATALISTA DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA *

María Amparo Alcoceba Gallego**

* Este artículo es resultado de la investigación "Procesos de integración en Europa"

** Profesora contratada, Doctora de la Universidad Carlos III de Madrid. Dirección postal: Universidad Carlos III de Madrid, Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Despacho 4.0.30. C/Madrid 126-128, 28903 GETAFE (Madrid). *alcoceba@der-pu.uc3m.es*

Resumen

El proceso europeo de integración es tradicionalmente utilizado como modelo que se debe seguir muy particularmente en Latinoamérica. Sin embargo, este modelo adolece de ciertas deficiencias y, en especial en los últimos años, de una deriva estatista que le alejan del tradicional modelo europeo de integración y amenazan la consecución de los objetivos tal como fueron establecidos inicialmente. En este sentido, la reorientación estatista del proceso de integración permite preguntarse sobre la posibilidad de que la Unión Europea esté abandonando el modelo preexistente hasta el punto de alterar su propia naturaleza como modelo de integración tendiente a la consecución de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa. En este artículo se estudia la deriva estatista del proceso europeo, situando su inicio en 1992 con el Tratado de Maastricht, y se plantea la posible alteración de su naturaleza.

Palabras clave: Unión europea, sistema de integración, naturaleza del proceso europeo de integración, Tratado de Lisboa.

Abstract

The European integration is traditionally used as a model by Latin American States in their integration process. Nevertheless, in the last twenty years, the European model has taken a new direction in order to give States more power. The current trend is far from the original model of integration and it is possible the European Union is rethinking the approach of an ever closer union between the member States. The following text analyses this new direction, born in 1992 with the Maastricht Treaty, taken by the European Union and outlines the problem with this change in the nature of the European Union.

Key words: European Union, integration model, nature of the European Union, Treaty of Lisbon.

Fecha de recepción: 14 de abril de 2008
Fecha de aceptación: 21 de mayo de 2008

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europea supera ya el medio siglo. Durante este tiempo, el espacio europeo de integración se ha consolidado como espacio de paz basado en los principios de libertad, democracia, respeto de derechos y libertades fundamentales y el Estado de derecho¹. Igualmente ha conseguido el respeto internacional, e incluso se ha convertido en modelo de integración para otras áreas geográficas como América Latina, si bien el modelo latinoamericano de integración obedece más a un sistema de cooperación que de integración². Y es que, a día de hoy, el modelo europeo es el único que responde a un verdadero sistema de integración entre estados, el único que cuenta con los elementos esenciales, básicos, de un sistema de integración real³.

No obstante, durante este medio siglo los altibajos en el proceso de integración europea han sido numerosos. La afirmación de los intereses, cultura y soberanía de cada uno de los estados miembros del proceso de integración frente a la identidad y unidad europeas se encuentra en el origen de aquéllos.

Efectivamente, el conflicto entre los objetivos e intereses de la integración, de un lado, y la voluntad de los estados miembros, de otro, no es, a día de hoy, ninguna novedad. Siempre ha existido y siempre se ha intentado alcanzar el equilibrio al respecto. Sin embargo, la novedad radica actualmente en la opción elegida de resolver dicho conflicto en favor de una deriva estatalista del proceso de integración, muy particularmente a partir del Tratado de Lisboa. En todo caso, si bien el Tratado de Lisboa podría constituir la primera piedra de una nueva Europa, es posible determinar su gestación con ocasión del Tratado que, paradójicamente, ha supuesto el momento cumbre en el proceso europeo de integración: el Tratado de Maastricht.

¹ Vid. Art. 6 TUE.

² Un completo estudio comparativo entre ambos modelos puede verse en MANGAS MARTÍN (1996-1997).

³ Ello, aunque el Tribunal permanente de revisión del Mercosur calificó Mercosur como "proceso de integración" en su laudo 1/2007. Vid. sobre esta cuestión JOVIS (2007). "Comentario al laudo núm. 1/2007 del Tribunal Permanente de Revisión

En las páginas siguientes pretendo exponer detalladamente este planteamiento y la posibilidad de que su confirmación, al alterar regresivamente elementos hasta ahora fundamentales del sistema de integración europeo, esté llevando a alterar la naturaleza misma de este proceso de integración. También me referiré a algunas otras cuestiones importantes que, sin suponer una alteración como la descrita, favorecen la reorientación estatalista del proceso (en unos casos) y enturbian el buen funcionamiento del sistema (en otros), cuestiones que los estados miembros han sido incapaces de resolver durante todos estos años.

1. ELEMENTOS INHERENTES AL SISTEMA DE INTEGRACIÓN EUROPEO

Existe una tendencia generalizada a calificar los procesos regionales de América Latina como procesos de integración. Los propios actos constitutivos de estos sistemas y/o sus propios órganos no dudan en calificarlos como tales. Por ejemplo, el Acuerdo de Cartagena que constituye la Comunidad Andina se refiere a la constitución de un *Acuerdo de integración subregional*⁴ y parte de sus desarrollos posteriores responden, efectivamente, a un sistema de integración, tal y como lo muestran la prevalencia del Derecho comunitario andino sobre el nacional y su eficacia directa⁵. En la misma línea, en su reciente laudo 1/2007 el Tribunal Permanente de Revisión de Mercosur ha señalado que

a partir de la firma del Tratado de Asunción (TA), los estados Parte han creado una comunidad de intereses no sólo económicos y comerciales, sino también sociales, culturales, jurídicos y políticos (...) principalmente a tenor de la letra y el espíritu del preámbulo del Tratado de Asunción y de su capítulo I, "Propósitos, principios e instrumentos", pero, asimismo a partir de considerar el desarrollo normativo del bloque en el cual es

del MERCOSUR del ocho de junio de 2007 sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias en la controversia entre Argentina y Uruguay sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay. *Revista General de Derecho Europeo*, N° 15.

⁴ El Acuerdo puede leerse en <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>.

⁵ Cuestión distinta es la de su aplicación cuando falta voluntad política para ello.

posible encontrar normas sobre salud, justicia, educación, integración social, derechos laborales, medio ambiente, aspectos políticos, relaciones internacionales, asimetrías, entre otros, como así también al revisarse el contenido de los Comunicados Presidenciales semestrales, la creación de determinados órganos de carácter no comercial, como el Parlamento del Mercosur, el Foro Consultivo-Económico Social, las diferentes reuniones Ministeriales, el Foro de Consulta y Concertación Política y la Comisión de Representantes Permanente entre otros

y califica a Mercosur como “un bloque regional consistente en un proceso de integración y no en un mero ente promotor de la liberalización comercial”⁶.

Sin embargo, lo cierto es que a día de hoy sólo el sistema europeo puede calificarse como sistema de integración en sentido puro. Quizás podría admitirse la calificación de los sistemas latinoamericanos como “organizaciones de integración de mediana intensidad en transición”⁷, pero no, desde mi punto de vista, como organizaciones de integración en sentido puro comparables al sistema europeo.

El modelo europeo se ha articulado tradicionalmente sobre un modelo diferente del de las organizaciones internacionales clásicas: un modelo de integración. Ese principio ha sido su axioma fundador, el punto de partida de todo su ordenamiento jurídico. Las particularidades de este sistema se han reflejado no sólo en una determinada construcción jurídico-institucional, sino también en su realización con un determinado contenido⁸ para la consecución de determinados objetivos⁹.

⁶ Vid. párrafos 7.2 a 7.5 del Laudo. El texto de este Laudo puede consultarse en <http://www.flasco.org/integracion/download/FalloTribunalMERCOSUR.pdf>

⁷ Vid. JOVTIS (2007).

⁸ “(...) European integration is a concept wider than supranationalism for whereas the focus of the latter is on the constitutional, institutional and decision making process within the Community, the former incorporates these processes but includes also the substantive developments in the areas covered by Community activities and their social and economic impact on the system as a whole.” WEILER (1981, p. 7).

⁹ Los objetivos comunitarios, independientemente de su grado de precisión, han tenido una función estructuradora del conjunto de la Comunidad, tanto en el ámbito estrictamente jurídico como en el ámbito político. En virtud de ellos se ha creado toda una estructura jurídica e institucional a su servicio (Vid. PESCATORE (1972, pp. 325-362).

Desde el punto de vista formal, la transferencia de competencias, el sistema institucional y la Comunidad de Derecho han constituido tradicionalmente los elementos esenciales del sistema; desde el punto de vista material, el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales son los elementos inherentes al sistema.

El modelo europeo parte de la voluntad política de sus estados fundadores de transferir parte de su soberanía a la Comunidad para conseguir objetivos e ideales compartidos¹⁰. El contenido y el ámbito de estas competencias ha particularizado la condición de la Comunidad: ésta ha disfrutado de importantes competencias legislativas, ejecutivas y judiciales vinculadas tradicionalmente a la soberanía de los estados¹¹ que se han ejercido por sus instituciones.

A diferencia de un sistema de cooperación típico del Derecho internacional, un sistema de integración supone la existencia de un interés común a los estados que lo componen, más allá del interés propio de cada uno de ellos¹². La originalidad del derecho de la integración a este respecto se encuentra en la introducción de un sistema que supera el tradicional de representación única de los estados y su mecanismo de funcionamiento en las relaciones internacionales¹³, mediante la creación de un aparato institucional que aunque mantiene elementos intergubernamentales típicos de los aparatos institucionales de las estructuras internacionales de cooperación, introduce elementos de autonomía que le distancian de la voluntad de los estados participantes en el sistema y que se impone jurídicamente a ellos (piénsese en la composición y funcionamiento de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, así como en el procedimiento de adopción de actos por las instituciones, que no dirigen los estados miembros)¹⁴. No existe mo-

¹⁰ VANDERSANDEN y ENGLES (1981). En LASOK & SOLDATOS (1981, p. 523).

¹¹ RODRÍGUEZ IGLESIAS (1993, p. 96).

¹² PESCATORE (1973, p. 42), en el mismo sentido *Ibíd.* (1975, p. 42); SIMON (1998, p. 53).

¹³ *Vid.* PESCATORE (1973, pp. 7-18).

¹⁴ PESCATORE, P. (1973, p. 43). "La reunión de los tres criterios: objetivo común, realidad del poder y autonomía (...) es lo propio del derecho de la integración" (*Ibíd. L'ordre juridique des Communautés..., op. cit.*, p. 44. En este sentido *vid.* también MONACO (1972, p. 315).

nopolio de los estados miembros sino un equilibrio (en ocasiones muy difícil, eso es cierto) de los intereses presentes¹⁵.

La Comunidad Europea como Comunidad de Derecho con una misma norma, un mismo juez y una misma fuerza obligatoria de su Derecho para sus estados miembros¹⁶ tiene su origen en la consecución de la uniformidad u homogeneidad del Derecho comunitario; sin uniformidad no habría habido Derecho comunitario¹⁷. Esto exige que todos los estados miembros se hayan sometido a un mismo Derecho, el Derecho comunitario, en aquellas materias en las que han realizado una transferencia de competencias en favor de la Comunidad. Así, esta Comunidad de Derecho se fundamenta en la unicidad de su ordenamiento para todos sus destinatarios; ésta, a su vez, ha tenido su base en la igualdad de atribución de competencias soberanas a la Comunidad por parte de todos los estados miembros, en la consiguiente existencia de un sistema institucional que ha ejercido dichas competencias, y en la identidad del momento en que se ha hecho efectiva para todos ellos: ¿qué es una Comunidad sino el *estado de derecho* de un grupo cuyos sujetos / miembros obedecen al mismo cuerpo jurídico, a una normativa común?¹⁸; ¿qué sentido tendría una Comunidad en la que unos estados miembros obedecieran su Derecho interno y otros el Derecho comunitario?; ¿cómo se alcanzarían los objetivos comunes de la Comunidad de esta manera? Los objetivos de la Comunidad no se alcanzarían nunca si no existiera igualdad en la atribución de competencias soberanas o ésta no se hiciera efectiva para todos los estados miembros ya que se quebraría la Comunidad de Derecho constituida para alcanzarlos. El Derecho comunitario se concibe como un imperativo incondicional para la totalidad de los estados miembros¹⁹. La exigencia de que el De-

¹⁵ Cada institución actúa en la Comunidad sobre la base de las funciones que tiene asignadas en virtud del interés que protege: el TJCE garantiza el cumplimiento del Derecho; el Consejo, representa a los estados miembros; la Comisión ha representado el interés general de la Comunidad; el Parlamento representa a los pueblos de los estados miembros (*Ibid.* y p. 318).

¹⁶ LECOURT (1976, p. 227).

¹⁷ JACOBS (1993). En PÉREZ GONZÁLEZ, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, FERNÁNDEZ ROZAS *et al.* (1993, p. 969).

¹⁸ LECOURT (1976, p. 221).

¹⁹ PESCATORE (1981, pp. 340-345).

recho comunitario tenga igual fuerza obligatoria en todos los estados miembros significa que sus efectos tienen que ser uniformes en los ordenamientos jurídicos de todos los estados miembros, que aparecen igualmente vinculados por el Derecho comunitario. Determinados rasgos *esenciales* del ordenamiento jurídico comunitario lo garantizan: 1. primacía sobre el Derecho nacional de todos los estados miembros; 2. aplicabilidad directa y efecto directo sobre los ordenamientos internos de todos los estados miembros; 3. responsabilidad patrimonial del Estado miembro por los daños causados a los particulares con causa en el incumplimiento de Derecho comunitario que le es imputable. Para asegurar la uniformidad en la aplicación del Derecho comunitario en todos los estados miembros de la Comunidad y su cumplimiento se prevén mecanismos jurisdiccionales (nacionales y los del TJCE). El Derecho comunitario es, así, un único Derecho, uniforme en contenido, significación y aplicación en el territorio comunitario.

Las integraciones diferenciadas, que permiten a un grupo de estados miembros utilizar los procedimientos, mecanismos e instituciones de la Unión para dotarse de un sistema normativo aplicable sólo a ellos, no son, en principio, incompatibles con la unicidad del Derecho comunitario. Es cierto que mediante una integración diferenciada no todos los estados miembros se comprometen en idéntico grado en la Unión, de modo que el objetivo que pretenden alcanzar no es ya un objetivo de la Unión, sino el objetivo de sólo algunos estados miembros en su interior. Los estados miembros que lo desean trasladan sus objetivos a una estructura de la Unión adaptada a la no participación en ella de todos los estados miembros. Se trata de un subsistema de integración, una subUnión Europea en el interior de la Unión Europea, capaz de multiplicarse por tantos ámbitos como aquéllos en los que se establezca. Podemos decir que el efecto es el de convertir a la Unión Europea como Comunidad de Derecho en una Comunidad de Comunidades de Derecho. Si bien es cierto que mediante la práctica de esta integración diferenciada los estados miembros no están sometidos a un único Derecho en su interior, las Comunidades de Derecho que pudieran ver la luz a partir de la puesta en marcha de esta integración diferenciada están subordinados al sistema de integración preestablecido. Dicho de otro modo, la integración diferenciada debe practicarse realizando una

profundización *sobre* el nivel de integración alcanzado en la Unión, sin afectar negativamente a éste.

De este modo, la introducción por primera vez de una integración diferenciada en el espacio en la Unión a partir de la revisión de los Tratados en 1992 no alteró su naturaleza como Comunidad de integración, en cuanto que todos los estados miembros seguían sometidos a un mismo Derecho, en cuyo respeto se practicaría una mayor integración entre sólo algunos de ellos.

Desde el punto de vista material, el sistema europeo de integración se ha construido sobre una serie de valores procedentes del orden jurídico internacional y de los órdenes constitucionales de los estados miembros²⁰ que son el respeto del Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos²¹. En definitiva, el sistema europeo no sólo es "Comunidad de Derecho en la medida en que ni sus estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado"²², sino que se exige su realización en el respeto de la democracia y los derechos humanos²³, tal y como puede desprenderse de distintos textos de Derecho comunitario originario²⁴ y de otros de naturaleza diversa que han impregnado la actividad comunitaria²⁵, así como de la propia jurisprudencia del TJCE²⁶.

²⁰ Vid. sobre el particular BLANCHARD (2001, pp. 111-149); GERKHART (1997, pp. 326-362).

²¹ Vid. BIEBER; KAHIL-WOLFF; MULLER (1992, p. 96, pp. 98-100); BIEBER (1993, n° 367, p. 348); CURTI GIALDINO (1995, n° 32, pp. 1112-1113); GERKHART (1997, p. 328).

²² STJCE de 23 de abril de 1986, as. 294/83, *Parti écologiste Les Verts. vs. Parlement Européen*, Rec. 1986, pár. 23.

²³ Refiriéndose a esta vinculación vid. JACQUÉ, "Cours général...", *op. cit.*, p. 277.

²⁴ Vid., por ejemplo, el Tratado de la Unión Europea de 1992, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza...

²⁵ Vid., por ejemplo la Declaración de París de 21 de octubre de 1972; la declaración sobre la identidad europea de Copenhague de 1973, la Declaración de Copenhague sobre la Democracia de 1978; la Declaración de Stuttgart de 1983...

²⁶ Vid., por ejemplo: STJCE de 29 de octubre de 1980, as. 138/79, *SA Roquette Frères vs. Conseil des Communautés Européennes*. Rec. 1980, pp. 3333-3362, pár. 33; STJCE de 22 de mayo de 1990, as. C-70/88, *Parlamento Europeo vs. Consejo de las Comunidades Europeas*, Rec. 1990, pp. 2041-2074, párs. 21-31.

Otra de las peculiaridades del sistema europeo de integración ha sido, hasta ahora, su naturaleza dinámica y evolutiva. La letra del Derecho originario no ofrece dudas al respecto. Ya en el primer párrafo del Preámbulo del TCEE los estados miembros se mostraban decididos a utilizar la Comunidad para crear una *unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos*. La expresión *cada vez más* sugería precisamente un proceso dinámico, en movimiento²⁷. Lo mismo se reiteraba en el Preámbulo del AUE cuando los estados miembros se mostraban animados a “*proseguir la obra emprendida a partir de los Tratados constitutivos*”. En el mismo sentido el TUE, desde 1992 hasta 2000, se ha venido autodefiniendo en su artículo 1 como constitutivo “de una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”²⁸, después de afirmar en los párrafos primero y último del Preámbulo la *formación de la integración europea por etapas*. De forma más específica, el carácter evolutivo de la Comunidad también se ha venido plasmado en distintas disposiciones del TUE mediante las que se ha conferido a ésta la vocación de ir absorbiendo progresivamente los otros dos pilares que conformaban la Unión Europea (PESC y CPJP)²⁹. La doctrina científica más autorizada también ha reconocido esta característica esencial del proceso de integración europeo³⁰.

²⁷ BIEBER, JACQUÉ, WEILER (Dirs.) (1985, p. 8).

²⁸ “... a process of integration (...) implies that you can't take one step forward and two steps backwards at the same time. Built into the principles of an “ever closer union among the peoples of Europe” is the notion that integration should only be one way” (CURTIN, 1993, p. 67).

²⁹ Vid. ISAAC (2001, pp. 78-86).

³⁰ En este mismo sentido se ha pronunciado doctrina muy autorizada. En opinión de BOULOIS 1992, los Tratados comunitarios “sont le fondement d'un ordre juridique dont l'édification est nécessairement progressive, sans qu'il soit possible d'en fixer le terme” (p. 30). A juicio de MENGOZZI (2000), a partir de los principios enunciados en las disposiciones comunes del TUE, la Unión Europea se caracteriza como “un fenómeno que, manteniendo y desarrollando el acervo comunitario, tiende a superar la pantalla de la soberanía de los estados miembros”. (p. 37). PETIT (1997), por su parte, considera la *irreversión* como uno de los presupuestos del Tratado (p. 26). Para SIMON (1998), “(...) le système communautaire comporte par sa nature même une dimension de “création continue” qui en fait un droit pourvu de propriétés impulsives, d'un pouvoir actif, d'une poussée interne propre (...), investi d'une fonction dynamique (...), essentiellement un droit moteur” (p. 57). Se refiere este autor a LAGRANJE (1966-67), en relación con la expresión *création continue* y también a LECOURT. En opinión de LAGRANJE (1966 - 67):

Todos los elementos descritos constituyen el límite y el objetivo al que han tenido que someterse cualesquiera disposiciones del ordenamiento jurídico comunitario, así como todos los operadores jurídicos. Tienen valor de totalidad, identifican el sistema de integración y marcan las pautas de su desarrollo. Salvaguardarlos significa preservar la identidad y esencia del sistema existente, su naturaleza.

2. INDICADORES DE UN POSIBLE CAMBIO EN LA NATURALEZA DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN

Ese carácter evolutivo y dinámico inherente al proceso exige, para su propia supervivencia, que los elementos configuradores del nivel de integración existente en un momento dado sólo pueden ser modificados siempre que su revisión genere una mayor integración, una profundización; sólo cuando se realice en sentido progresivo, nunca regresivo³¹. Lo contrario generaría una *desintegración*, no una *integración*. La admisión de una regresión en la integración, de una *marcha atrás*, llevaría a la desaparición de la Comunidad tal y como la conocemos actualmente³². Cualquier regresión en el sistema de integración significaría una alteración regresiva de su naturaleza incompatible con él.

"The implementation of the European treaties is essentially an evolutionary process, a "continuous creation" that will continue beyond the transitional period soon to expire" (p. 709). Efectivamente parece que LAGRANJE, considera que la dinámica y evolución del proceso comunitario van más allá de la literalidad de los períodos transitorios y alcanzan a la propia concepción del sistema. Para LECOURT (1970), "Le droit communautaire est en lui-même, en effet, pourvu de propriétés impulsives, d'un pouvoir actif, d'une poussée interne propre. Il est investi d'une fonction dynamique. C'est essentiellement un droit moteur" (p. 67). En la misma línea se sitúan BOIXAREU CARRERA y CAPI BADIA (2000): "La construcción comunitaria se nos presentaba, pues, en términos de "proceso", más que en términos de "resultado". Lo verdaderamente importante era el ir avanzando en una determinada dirección (la de una mayor integración entre los estados participantes), sin que quedara muy claro ni cual era la meta final a alcanzar, ni, por ello mismo, cuándo (o siquiera si) llegaría el momento de detenerse" (p. 44).

³¹ De esta opinión parecen VILAÇA y PIÇARRA (1993), aunque limitando, incomprensiblemente en mi opinión, la imposibilidad de regresión al mercado interior (p. 33). En el mismo sentido parece también CURTI GIALDINO (1995, p. 1114).

³² BERNHARDT "Las fuentes ..., *op. cit.*, pp. 80-81; VILAÇA y PIÇARRA (1993, p. 37).

Dicho de otro modo, la preservación de este carácter evolutivo exige respetar el nivel de integración previamente establecido y que viene determinado por los objetivos a cuya consecución se ha destinado el sistema y los elementos estructuradores que ya hemos señalado de carácter formal y material constituidos para alcanzarlos.

A día de hoy, muy especialmente a partir del Tratado de Lisboa, conviene plantearse si los elementos identificativos del sistema de integración europeo siguen siendo los mencionados o, por el contrario, se han introducido una serie de cambios que por ser muy relevantes en unos casos y por acumulados y reiterados en otros llevan a plantear la posibilidad de que se esté alterando su naturaleza.

2.1. La desvinculación de compromisos jurídicos previamente adquiridos

La integración diferenciada se ha convertido en la solución a la parálisis de la Unión. Aunque como ya he manifestado, la naturaleza de la integración diferenciada es perfectamente compatible con el sistema de integración, algunas prácticas de integración diferenciada han llevado a cuestionar los fundamentos mismos del sistema de integración.

2.1.1. La autorización *de derecho*

No deja de resultar paradójico que el Tratado de Maastricht, que ha supuesto, hasta ahora, el paso más importante en el proceso europeo de integración sea, también, el que abrió la Caja de Pandora de la deriva estatalista que vivimos actualmente. No tanto por la significación que ésta pudiera adoptar en su momento (mínima) como por ser la primera, al dar a luz una integración diferencia en materia de UEM que generaba cierta regresión en la integración.

En el caso que nos interesa ahora, los estados miembros dando a luz por primera vez una integración diferenciada, adoptaron un tratado anejo al TUE de 1992 en virtud del cual el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte no sólo podía decidir libremente si se incorporaba o no a la tercera fase de Unión Económica y Monetaria, sino que se

desvinculaba completamente del objetivo de UEM, objetivo que con carácter general había sido asumido por este Estado miembro, junto con los demás, con ocasión del Acta Única Europea. En consecuencia, lo que había sido hasta entonces un objetivo a doce, sería, en adelante, un objetivo a once. El Reino Unido no sólo se reservaba la decisión sobre el mejor momento para integrarse en la UEM³³, sino su participación en ella, puesto que negaba el presupuesto básico de su vinculación con el objetivo mismo de UEM tal y como se desprende del apartado 5 del Protocolo citado.

Algo similar ocurrió con ocasión del Tratado de Ámsterdam. Los protocolos que particularizaban la condición jurídica de Reino Unido e Irlanda en relación con el Título IV TCE (Visados, Asilo e inmigración) y el art. 7 TCE tuvieron su origen en la negativa del Reino Unido e Irlanda a mantener el nivel de integración previamente existente y los compromisos adquiridos en relación con la libre circulación de personas en el ámbito comunitario³⁴.

Estos protocolos expresaban la reversión para ambos estados de los compromisos jurídicos comunitarios previamente contraídos por ellos. Desde un punto de vista exclusivamente jurídico-formal, estos protocolos significaron una autorización para la práctica de una reversión unilateral de los compromisos jurídicos comunitarios previamente adquiridos por el Reino Unido e Irlanda; en cualquier otro caso, esta reversión unilateral hubiera supuesto un incumplimiento de Derecho. Sin embargo, desde un punto de vista jurídico-material, estos protocolos supusieron una cierta regresión en el sistema de integración, esto es, una *alteración* del sistema tal y como era concebido hasta entonces, como evolutivo y dinámico.

La relevancia de estas situaciones está en que, por primera vez en 1992 y después en 1997, la solución a las crisis planteadas por uno o varios estados miembros pasa por dar un paso atrás en el proceso de

³³ Como era el caso de Dinamarca.

³⁴ Los detalles de estos casos pueden verse en ALCOCEBA GALLEGO (2005).

integración a favor de los intereses estatales, sin que exista mecanismo capaz de garantizar que en el futuro la situación se *corrija*. Es evidente que la solución a situaciones de este tipo no es fácil; es evidente que los intereses políticos en presencia deben articularse jurídicamente en la búsqueda de una solución. Simplemente ha de ponerse de manifiesto que ya entonces los intereses estatales individuales empezaban a cobrar fuerza.

En relación con el Tratado de Lisboa ha de señalarse que Reino Unido, Dinamarca e Irlanda cuentan con protocolos en virtud de los cuales quedan excluidos de su participación en la configuración de un espacio de libertad seguridad y justicia...ello, con independencia de que con anterioridad participaran de él (aunque sólo fuera parcialmente, como se deduce de lo que he comentado inmediatamente antes).

2.1.2. La autorización *de facto*

No obstante el caso más escandaloso lo constituye la negativa de Suecia a incorporarse a la tercera fase de la UEM y el incumplimiento no denunciado en el que se encuentra este Estado miembro.

Cuando en julio de 1998 los jefes de Estado y de Gobierno se reunieron para confirmar qué estados miembros cumplían o no con las condiciones de convergencia, Suecia no cumplía con dos de ellas: no había hecho compatible su legislación interna con la del BCE y la del SEBC y no era posible evaluar la fluctuación de la corona sueca, puesto que ésta no había sido introducida por su gobierno en el SME. Es evidente que sin cumplir las condiciones de convergencia Suecia no podía pasar a la tercera fase, pero también lo es que el incumplimiento de las condiciones señaladas tenía su origen en la voluntad de este Estado miembro de quedar al margen de la UEM, tal y como anunciara su primer ministro un año antes, con ausencia absoluta de amparo jurídico. Suecia alcanzó el resultado querido por ella y prohibido por el Tratado de no pasar a la Tercera fase de la UEM por voluntad propia. Es evidente que una denuncia por incumplimiento hubiera generado un *terremoto* político-económico de consecuencias más que negativas para la futura moneda única, cuya credibilidad internacional se hubiera visto fuertemente afectada.

Aunque el caso sueco permanece dormido entre las bambalinas europeas, y nunca (a pesar de su relevancia) ha ocupado las portadas de los medio de comunicación, a nadie se le puede escapar que se ha convertido en un peligroso precedente que puede hacer tambalear la seguridad jurídica con más fuerza que los casos anteriormente mencionados³⁵.

2.2. La recuperación de competencias por los estados miembros

El Tratado de Lisboa ha introducido en su artículo 48 la posibilidad de que mediante una revisión del Tratado los estados miembros puedan desposeer a la Unión de las competencias transferidas y puedan recuperarlas. Concretamente, este artículo recoge que los proyectos de revisión de los Tratados “podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o *reducir* las competencias atribuidas a la Unión por los Tratados”³⁶. De este modo, el nuevo Tratado abre la puerta a la *renacionalización* de competencias, con la única (y nada desdeñable) justificación de la voluntad de los estados miembros, cuando inicialmente se concibieron como una atribución definitiva.

Una *renacionalización* de competencias supondría, sin duda, una marcha atrás, una regresión en la integración alcanzada hasta ese momento y, por tanto, una alteración de la Unión tal y como era concebida hasta entonces como sistema de integración.

2.3. El derecho de retirada

En esta misma línea cabe referirse a la opción que recoge el nuevo art. 50 del Tratado sobre retirada de la Unión para los estados miembros que lo deseen. La retirada puede producirse de dos maneras: 1. previa celebración de un acuerdo internacional entre la Unión y el Estado miembro de que se trate; 2. pasados dos años (salvo que el Consejo Europeo ampliara el plazo) desde que el Estado miembro en cuestión

³⁵ Los detalles de este caso pueden verse en *Ibíd.*

³⁶ La cursiva es mía.

notificara su deseo de hacerlo al Consejo. De nuevo, en mi opinión, esta posibilidad introduce una alteración fundamental en la naturaleza de la Unión, poco compatible con la previamente existente. Todo esto, desde el punto de vista estrictamente comunitario.

2.4. Los derechos fundamentales a la Carta

La otra novedad introducida por el Tratado de Lisboa supone una integración diferenciada en materia de derechos fundamentales. A partir de la entrada en vigor del nuevo Tratado, la Carta de Derechos fundamentales será jurídicamente vinculante para todos los estados miembros, si bien Reino Unido y Polonia mantendrán al respecto una situación jurídica particular. Un Protocolo introducido por el nuevo Tratado establece que ni el TJCE ni los órganos jurisdiccionales del Reino Unido y de Polonia pueden apreciar si *las disposiciones legales o reglamentarias o las disposiciones, prácticas o acciones administrativas de Polonia o del Reino Unido son incompatibles con los derechos, libertades y principios fundamentales que reafirma la Carta*. En particular, señala que *nada de lo dispuesto en el título IV de la Carta crea derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de Polonia o del Reino Unido, salvo en la medida en que Polonia o el Reino Unido hayan contemplado dichos derechos en su legislación nacional*.

La relevancia de esta excepción se encuentra en que los Derechos fundamentales forman parte del *núcleo duro material esencial* de la Unión, son parte integrante de su *Acervo esencial*, del contenido imprescindible e inherente a su propia identidad (por lo menos hasta ahora), de su núcleo duro, sin el cual la Unión Europea quedaría desnaturalizada, completamente adulterada. La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, tal como enuncia el art. 6 del TUE (art. 2 en el nuevo Tratado). Sin embargo, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la Unión Europea aparecerá fragmentada en este elemento básico. Además, no deja de resultar paradójico que *ad intra* la Unión Europea se fragmente en este ámbito al tiempo que su acción exterior “se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación”, fomentando “la democracia, el Estado de

*Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional*³⁷

3. OTROS INDICADORES DE REORIENTACIÓN ESTATALISTA

3.1. El veto de los parlamentos nacionales

La participación de los parlamentos nacionales en el procedimiento de adopción de decisiones es muy relevante para el ciudadano europeo y para el reforzamiento de la legitimidad democrática de la Unión. En particular, el nuevo art. 8C recoge sus atribuciones principales en la nueva Unión: deben ser informados de los actos legislativos en marcha, participan en el control del principio de subsidiariedad, en la supervisión de Europol, en la evaluación de las políticas del espacio de libertad, seguridad y justicia y, particularmente, de Eurojust, participarán en la revisión de los tratados, serán informados de las solicitudes de adhesión y participarán en la cooperación parlamentaria entre parlamentos nacionales y Parlamento Europeo. Probablemente es una solución que pretende paliar la insuficiente proyección en la Unión del principio democrático que encarna el Parlamento Europeo.

Sin embargo, quizás convenga preguntarse sobre la conveniencia de acudir, para la construcción europea, a instituciones estatales ajenas a ella³⁸, en lugar de profundizar en la democratización de sus propias instituciones y realizar un esfuerzo por abrir nuevas vías de participación ciudadana. En particular, produce cierta inquietud la posibilidad recogida en el artículo 7 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que otorga a los

³⁷ Art. 21 del nuevo Tratado.

³⁸ La contribución de los parlamentos nacionales a la construcción europea pasa, en virtud de su naturaleza, por el control que éstos ejercen sobre la actividad gubernamental y, como poder legislativo, por la actividad legislativa que los estados miembros están obligados a poner en marcha de conformidad con las obligaciones de la Unión.

parlamentos nacionales la posibilidad de vetar los proyectos de actos legislativos en la Unión Europea a los que se hayan opuesto previo dictamen motivado porque, a su juicio, atenten contra el principio de subsidiariedad.

Con la posibilidad otorgada por este Protocolo puede ocurrir que los avances en las políticas de la Unión Europea terminen dependiendo de la voluntad política de los acuerdos entre los partidos políticos que tienen representación en el arco parlamentario nacional y que, en algunos estados miembros, pueden obedecer en realidad a intereses electorales y reivindicaciones nacionalistas, muy lejos de la eficacia real de la acción que pretende llevarse a cabo. Tenemos así elemento estatal capaz de frenar el avance en la construcción europea.

3.2. El nulo papel del ciudadano en la elaboración del Tratado de Lisboa

Tradicionalmente se ha acusado a la UE de falta de legitimidad democrática. La Convención Europea previa a la elaboración del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, junto con la opción del referéndum previo a la prestación del consentimiento en obligarse por el nuevo Tratado, pretendía reforzar la idea de legitimidad democrática³⁹.

Sin embargo, el nuevo Tratado se ha alejado de esta idea al seguir estrictamente y en exclusiva el texto del artículo 48 TUE sobre el procedimiento de revisión del Tratado al margen de cualquier convocatoria extraordinaria o foro abierto de discusión previo que permita la participación activa del ciudadano europeo en la construcción de Europa. Los estados miembros, salvo exigencia constitucional, van a prescindir de la convocatoria de un referéndum. Es más, el mandato otorgado por

³⁹ El nuevo Tratado introduce en el art. 33 la convocatoria de una Convención previa a la CIG que revisará el Tratado en vigor. Sin embargo, dicha Convención se limita en su composición a representantes de los parlamentos nacionales, de los jefes de Estado o de Gobierno de los estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Muy lejos queda la Convención previa al Tratado Constitucional.

el Consejo Europeo en junio de este mismo año era “la base y el marco *exclusivos* de la labor de la CIG”⁴⁰. En todo caso, y sin perjuicio de que hubiera sido deseable que los estados miembros tomaran la iniciativa para salir del callejón sin salida del Tratado Constitucional, lo cierto es que la iniciativa se toma este mismo año, en 2007. Un proceso similar al de la Convención hubiera retrasado considerablemente la “solución”, cualquiera que ésta fuera y, además, el sistema de referéndum no garantizaba su éxito. Podemos decir que en esta ocasión los estados miembros han decidido ser pragmáticos. Ahora bien, es un pragmatismo que tiene como contrapartida el alejamiento del ciudadano. En todo caso conviene señalar que prescindir de un referéndum no asegura, necesariamente, una prestación del consentimiento exitosa: gobiernos débiles e inestables, necesitados de mayorías complementarias pueden ver cómo sus parlamentos nacionales rechazan el Tratado propuesto.

Otro signo de la voluntad de mantener al ciudadano en un segundo plano lo encontramos al comparar el art. 1 del Tratado de la Unión Europea nacido de Lisboa con el art. 1 del Tratado Constitucional. Según el nuevo Tratado, “la Unión se fundamenta sobre el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”; según el Tratado Constitucional, la Constitución “nace de la voluntad de los ciudadanos y de los estados de Europa”.

El ciudadano europeo es, junto con los estados miembros, sujeto principal y destinatario de las actividades de la Unión Europea. Por esa razón, sería deseable que la Unión ofreciera una vía amplia y efectiva para que éstos pudieran participar activamente en su construcción.

4. OTRAS OBSERVACIONES CRÍTICAS SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO

El proceso de integración europea arrastra desde antiguo algunas otras cuestiones que muestran el poder de los estados dentro de la Unión

⁴⁰ Vid. Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007. Conclusiones de la Presidencia. La cursiva es mía.

y debilitan las posibilidades de esta de contribuir exitosamente a los objetivos que se ha dado.

Este es el caso, por ejemplo, de la utilización de la unanimidad para la adopción de actos en el marco de la PESC, la falta de competencia del Tribunal de Justicia para actuar en este ámbito, de la subordinación de política de seguridad a la OTAN, la limitada legitimación activa de los particulares en el recurso de anulación, la discrecionalidad de la Comisión en el recurso por incumplimiento...

CONSIDERACIONES FINALES

Es evidente que la Unión Europea no atraviesa su mejor momento. Es innegable que ha conseguido salir de la llamada "crisis constitucional" originada con la negativa en referéndum de Francia y Holanda a ratificar el Tratado por el que se establece una constitución para Europa. Sin embargo, la solución no sólo no resuelve cuestiones relevantes que podrían favorecer el proceso de integración, sino que parece ofrecer un mayor papel a los estados miembros. De este modo, la Unión se aleja del ideal de una mayor integración, hasta el punto de llegar a consolidar una cierta tendencia que se había iniciado, débilmente, en el Tratado de Maastricht de 1992.

Si bien es cierto que todavía hoy el significado práctico de estas regresiones es mínimo, su consolidación a largo plazo puede llevar al sistema a una estructura de cooperación y no de integración, desnaturalizándola por completo, convirtiéndola, por tanto, en una estructura muy distinta de la actual y situando los objetivos iniciales de la construcción de una Europa unida muy lejos de la realidad actual.

Referencias

- ALCOCEBA GALLEGO, M. A. (2005). *Fragmentación y Diversidad en la construcción europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- BIEBER, R. (1993) Les limites matérielles et formelles à la révision des Traités établissant la Communauté Européenne. *RMCEU*, 367, 343-350.
- BIEBER, R., KAHIL-WOLFF, B. & MULLER, L. (1992). Cours general de droit communautaire. *Collected Courses of the Academy of European Law*,

- vol. III. BIEBER, R, JACQUÉ, J-P. & WEILER, J.H.H.(Dirs.) (1985) *An ever closer union. A critical analysis of the Draft Treaty establishing the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- BLANCHARD, D. (2001). *La constitutionnalisation de l'Union Européenne*. París: Apogée.
- BOIXAREU CARRERA, A. y CAPIBADIA, J.M. (2000). *El Tratado de Amsterdam*. Barcelona: Bosch.
- BOULOIS, J. (1992). Le Droit des Communautés Européennes. *RCADI*, pp. 13-79.
- CURTI GIALDINO, C. (1995). Some reflections on the *acquis communautaire*. *CMLR*, 32, 1089-1121.
- CURTIN, D. (1993). The constitutional structure of the Union: a Europe of bits and pieces. *CMLR*, 30, 17-69.
- GERKHART, G. (1997). *L'emergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*. Bruxelles: ULB.
- ISAAC, G. (2001). "Le "pilier" communautaire de l'Union Européenne, un "pilier" pas comme le autres. *CDE*, 1-2, 45-89.
- JACOBS, F.G. (1993). Remedies in national courts for the enforcement of Community rights. En M. PÉREZ GONZÁLEZ, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, J.C. FERNÁNDEZ ROZAS *et al. Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*. Madrid: Tecnos.
- JOVTIS, I. (2007). Comentario al laudo núm. 1/2007 del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR del ocho de junio de 2007 sobre exceso en la aplicación de medidas compensatorias en la controversia entre Argentina y Uruguay sobre prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay. *Revista General de Derecho Europeo*, 15.
- LAGRANJE, M. (1966-67). The Court of Justice as a factor in European integration. *AJCL*, vol. 15.
- LECOURT, R. (1976). *L'Europe des juges*. Bruxelles: Bruylant.
- LECOURT, R. (1970). *Le juge devant le Marché Común*. Genève: IUHEI.
- MANGAS MARTÍN, A. (1996-97). Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VII.
- MENGOZZI, P. (2000). *Derecho comunitario y de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- MONACO, R. (1972). Notes sur l'intégration juridique dans les Communautés Européennes. En *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch, Studia in honorem egregi professoris edita*, T.II. Bruxelles: Établissement Émile Bruylant.

- PESCATORE, P. (1972). Les objectifs de la Communauté Européenne comme principes d'interprétation dans la jurisprudence de la Cour de Justice. *Miscellanea W.J. Ganshof van der Meersch. Studia in honorem egregi professoris edita*, T.II. Bruxelles: Établissement Émile Bruylant.
- PESCATORE, P. (1973). *Derecho de la integración: nuevo fenómeno de las relaciones internacionales*. Argentina: INTAL.
- PESCATORE, P. (1975). *L'ordre juridique des Communautés Européennes. Études des sources du Droit communautaire*. Liege: Presses Universitaires de Liege.
- PESCATORE, P. (1981). Aspectos judiciales del "acervo comunitario". *RIE*, pp. 331-366.
- PETIT, M. (1997). Traité d'Amsterdam. Ambition et réalisme. *RMUE*, 3, 17-52.
- RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. (1993) La constitución de la Comunidad Europea. *Noticias C.E.E*, 100, 93-99.
- SIMON, D. (1998). *Le système juridique communautaire*. Paris: PUF.
- VANDERSANDEN, G. & ENGLÉS, B. (1981). Considérations juridiques relatives a l'élaboration d'une théorie de l'intégration européenne. En D. LASOK & P. SOLDATOS. *Les Communautés Européennes en fonctionnement*. Bruxelles: Bruylant.
- VILAÇA, J.L & PIÇARRA, N. (1993). Y-a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés Européennes? *CDE*, pp. 3-37.
- WEILER, J. H. H. (1981). Supranationalism revisited-retrospective and prospective. *EUI Working Paper*, 2.