

ECONOMÍA DE LA UNIÓN EUROPEA

Licenciatura en Derecho

TEMA 2. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

1 LOS ORÍGENES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Tras el caos de la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de un acercamiento entre los países europeos aparece como algo ineludible. Sin embargo, en los distintos intentos de cooperación han estado presentes dos concepciones distintas sobre el tipo de acercamiento que debía alcanzarse:

- De un lado, los partidarios de unas relaciones de cooperación de tipo clásico: tratados entre gobiernos poniéndose de acuerdo en determinadas cuestiones pero manteniendo intacta la soberanía de cada Estado.
- De otro, los partidarios del establecimiento de unos lazos de carácter federal, de la creación de una autoridad de carácter supranacional con el objetivo último de la constitución de los "Estados Unidos de Europa".

De hecho, las posturas siguen manteniéndose hasta el punto de que la historia de la construcción europea (hoy todavía inconclusa) ha sido y es el resultado de la oposición entre ambas.

1.1 La Comunidad Europea del Carbón y del Acero

La industria siderúrgica europea se encontraba ante una alarmante situación, sobredimensionada a causa del esfuerzo de guerra y con un mercado incapaz de absorber la producción. Se temía el estallido de una crisis que desembocara en una guerra de precios que arruinase a la industria del acero. Frente a esta situación, el ministro francés de asuntos exteriores, *Robert Schuman*, presentó un plan que consistía básicamente en colocar toda la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una única autoridad en una organización abierta a los demás países de Europa, con lo que:

- Respecto a las relaciones franco - alemanas (en su doble vertiente militar y económica) la puesta en común del carbón y el acero hacía que toda guerra entre Francia y Alemania fuera materialmente imposible.
- En el plano económico, y mediante el reparto de la producción a través de un sistema de cuotas entre países, se perseguía la fusión de los mercados, evitando así falsear la competencia.
- En el plano político, y mediante una integración sectorial (por sectores económicos) se sentaban las bases de una futura federación europea.

En menos de un año, Francia, la República Federal de Alemania, Luxemburgo, Holanda, Bélgica e

Italia firmaban el Tratado constitutivo de la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero*. Inglaterra, pese a ser el principal productor europeo de ambos, declinó su integración: la idea de una institución supranacional con competencias propias era vista con sumo recelo.

En el plano económico la CECA cosechó entre 1952 (año de la entrada en vigor del Tratado CECA) y 1957 importantes éxitos mejorando el desarrollo tecnológico y fomentando el libre comercio mediante la eliminación de prácticas restrictivas (contingentes, subvenciones estatales, supresión de derechos aduaneros, etc.), consiguió una racionalización de las inversiones, evitando crisis de sobreproducción y limitó las prácticas de competencia desleal mediante la publicidad de los precios.

Pero, probablemente, su mayor virtud consistió en ser la primera de las Comunidades Europeas, estableciendo un sistema institucional que luego sería repetido en las demás. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) estaba formada por cuatro instituciones:

- La *Alta Autoridad*, órgano independiente de los gobiernos, con poder de decisión.
- La *Asamblea*, compuesta por representantes de los Parlamentos de los países integrantes con la función de ejercer el control democrático sobre la Alta Autoridad.
- El *Consejo Especial de Ministros*, formado por los representantes gubernamentales de los países miembros con la función de armonizar la acción de la Alta Autoridad y las preocupaciones económicas de los gobiernos de los Estados.
- El *Tribunal de Justicia*, con el fin de resolver las diferencias entre los Estados miembros, entre las industrias, o con la Alta Autoridad.

El sistema sería financieramente autónomo ya que se nutriría de una exacción especial pagada directamente por las empresas productoras de carbón y/o acero de acuerdo con su volumen de producción.

1.2 El Tratado de Roma y las realizaciones de la fase inicial de las Comunidades Europeas

Los éxitos de la CECA y el fracaso de otros intentos de integración política pusieron de manifiesto la necesidad de extender el campo de actuación de la CECA.

Los Tratados Fundacionales de la *Comunidad Económica Europea* (CEE) y de la *Comunidad Europea de Energía Atómica* (Euratom) se firmaron en Roma el 25 de marzo de 1957; de ahí que se les conozca con el nombre de *Tratados de Roma*.

El Tratado de la CEE contenía dos aspectos esenciales:

- La *creación de un mercado común* mediante la liberalización de los movimientos entre países de bienes, servicios y factores, protegidos por una tarifa exterior común.
- El *establecimiento de políticas comunes* (especialmente en agricultura y transportes) y la armonización de las políticas de los estados miembros.

El Tratado Euratom contemplaba unos objetivos muy ambiciosos, en particular, la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares y el desarrollo conjunto de la investigación nuclear.

Pero, de hecho, debido al carácter complejo y delicado del sector nuclear, que afecta a intereses vitales de los Estados miembros (defensa e independencia nacional), el Tratado Euratom tuvo que limitar sus ambiciones.

El esquema institucional en ambos casos era muy parecido al de la CECA. El convenio sobre determinadas instituciones comunes, que se firmó y entró en vigor al mismo tiempo que los Tratados de Roma, había establecido que la Asamblea Parlamentaria y el Tribunal de Justicia serían comunes. Quedaban por fusionar los "ejecutivos", que se completará con el Convenio de 9 de abril de 1965.

Los dos éxitos más importantes que alcanza la CEE en sus primeros años son el establecimiento de la unión aduanera y la creación de la política agraria común.

El artículo 8 de Tratado de Roma preveía la realización de un mercado común durante un periodo transitorio de 12 años, dividido en tres etapas y cuya conclusión estaba prevista para el 31 de diciembre de 1969. El primer objetivo, la *unión aduanera*, se realizó con mayor rapidez de la prevista. La favorable situación económica permitió que este proceso se completara a mitad de 1968. En ese período los intercambios entre países comunitarios crecieron un 400% y el comercio con terceros países se duplicó.

La Europa verde constituye el segundo gran proyecto de la construcción europea. Tras la Conferencia de Stresa (Italia), en 1962, se adoptaron los primeros reglamentos sobre la *Política Agraria Común* (PAC) y se creó el *Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola* (FEOGA) cuyo papel sería fundamental en el desarrollo de la agricultura comunitaria y que estará en el origen de varias crisis.

Por último, la CEE iniciaba sus pasos en el camino de una *Política Exterior Común* con la firma de un tratado de cooperación con dieciocho nuevos Estados africanos y suramericanos.

La "crisis de la silla vacía"

En 1965, el presidente de la Comisión, el alemán Hallstein, presentó una propuesta para financiar la PAC con recursos propios comunitarios. El gobierno francés, disconforme, retiró a su representante de la Comisión impidiendo la toma de decisiones y abriendo una crisis que duraría siete meses. De hecho, lo que se estaba cuestionando por parte de Francia era el sistema de toma de decisiones por mayoría y, en definitiva, la esencia misma de la Comunidad: su supranacionalidad, en el sentido de su capacidad para tomar decisiones sobre los intereses particulares de los Estados miembros.

Finalmente, la crisis quedó resuelta en 1966 con la adopción del denominado *Compromiso de Luxemburgo*, según el cual, cuando las materias en discusión afectaran lo que algún país estimara como *intereses vitales* para él los acuerdos deberían tomarse por unanimidad. De hecho, se instauraba la capacidad de veto de las decisiones comunitarias por parte de cualquier país.

1.3 La Conferencia de La Haya. La primera ampliación

En la cumbre de La Haya, de diciembre de 1969 (coincidiendo con el final del periodo transitorio de doce años previsto en el Tratado de Roma para la instauración del Mercado Común), los jefes de Estado y de Gobierno reiteraron su deseo de ir avanzando paulatinamente. Así pues, la Conferencia de La Haya se desarrolló con un triple objetivo:

- *Culminación de la PAC* con un acuerdo definitivo sobre su financiación (y la del conjunto del presupuesto comunitario) mediante recursos propios de la CEE (y no a través de aportaciones estatales).
- *Profundización de la CEE* a través de la unión económica y monetaria.
- *Ampliación* con la entrada del Reino Unido y de los otros países candidatos.

Respecto del primer punto, se logró un acuerdo para financiar la CEE mediante los derechos de aduanas sobre las importaciones de bienes y la aportación por los Estados miembros de un tanto por cien de sus ingresos por IVA. Ambos tendrían definitivamente la consideración de ingresos comunitarios. Respecto del segundo, en marzo del año siguiente el Consejo encargó a un comité de expertos la elaboración de propuestas para la creación de una unión económica y monetaria. El denominado Plan Werner establecía un plazo de 10 años para llevar a cabo una *Unión Monetaria y Económica Europea*. El proyecto preveía la creación de un *Banco Central Europeo* y la adopción de las decisiones de política económica en el nivel comunitario. La crisis monetaria y económica internacional provocará que se abandonen estos proyectos.

En 1971, Irlanda, Dinamarca y Reino Unido presentaron su solicitud formal de ingreso en las Comunidades Europeas. Pocos meses después lo hará también Noruega. El Reino Unido solicitaba un estatuto especial con importantes excepciones a las políticas comunitarias y se encontró con el veto francés.

En Junio de 1970, levantado el veto francés, se inician en Luxemburgo las negociaciones con los cuatro países candidatos. Los Tratados de Adhesión se firmaron en 1972, pero Noruega rechazó la adhesión en referéndum. Finalmente, el 1 de enero de 1973, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido entran a formar parte de las Comunidades Europeas, que pasan a tener nueve miembros. Simultáneamente, entra en vigor el acuerdo de libre comercio entre la CEE y la EFTA, creando una gran zona de libre comercio.

En 1982, Groenlandia, que se había incorporado a la CEE como parte de Dinamarca, opta en referéndum por retirarse de la Comunidad, y en 1985 abandona la Comunidad Europea, si bien, permanece asociada a ella como territorio de ultramar.

1.4 La crisis monetaria y económica internacional. La segunda y tercera ampliaciones
A la crisis monetaria de 1971 (la devaluación del dólar norteamericano y el derrumbe del sistema monetario internacional), se añadió la crisis energética de 1973. Ante esta situación los Estados miembros adoptaron políticas económicas divergentes. El resumen del período es que se produce un estancamiento en el proceso de integración europea.

En el plano económico el mayor logro del período correspondió al establecimiento del *Sistema*

Monetario Europeo en 1979: un procedimiento para organizar la flotación conjunta de las monedas comunitarias mediante un sistema de tipos de cambio estables (del que el Reino Unido quedó al margen) y que duró hasta 1992.

En el terreno político hay que destacar la creación, en 1974, del *Consejo Europeo* que venía a institucionalizar las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno que venían celebrándose desde hacía varios años como órgano político de impulso comunitario; y por otra parte el mayor protagonismo que va adquiriendo el Parlamento Europeo que obtuvo el derecho de rechazar el presupuesto y de conceder la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del mismo. Por otro lado, el Acta de 20 de septiembre de 1976 dispuso que el Parlamento se elegiría por sufragio universal directo. Las primeras elecciones tuvieron lugar en junio de 1979.

En 1981 se produce la segunda ampliación, con la entrada de Grecia, y en 1986, coincidiendo con el relanzamiento comunitario del Acta Única Europea, se producirá la entrada de Portugal y España. La entrada de estos tres países mediterráneos suponía la incorporación a la Comunidad de unas economías con diferencias importantes respecto a los países miembros y con un nivel de desarrollo menor, lo que obligó a los socios comunitarios a un esfuerzo de cohesión económica.

2 EL ACTA ÚNICA EUROPEA

Aprobada en diciembre de 1985, el *Acta Única Europea* entró en vigor el 1 de enero de 1987. Básicamente, consiste en una modificación y ampliación de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas que, sin ser la primera, es la más profunda e importante.

Sintéticamente, el Acta Única plantea tres tipos de objetivos:

- *Institucionales*, que modifican el funcionamiento de los órganos comunitarios, siendo los más importantes la vuelta a la toma de decisiones por mayoría en el Consejo y el reconocimiento del Consejo Europeo, así como un aumento en las competencias del Parlamento Europeo.
- *Políticos*, que definen una vía para profundizar en la Unión Europea, con una referencia a las políticas exteriores de la Comunidad.
- *Económicos*, que, en general, constituyen la culminación de finalidades previstas en los Tratados Constitutivos o en modificaciones posteriores de éstos. Son los siguientes:
 - *La consecución del mercado único*. Aunque las barreras arancelarias entre los Estados miembros habían desaparecido en 1968, con la entrada en vigor de la Unión Aduanera, quedaban todavía en pie un conjunto de obstáculos, lo que se conoce genéricamente como barreras no arancelarias, que limitaban la libre circulación de mercancías. En 1985, los Jefes de Estado y de Gobierno encargaron a la Comisión la presentación de propuestas a fin de eliminar estos obstáculos. Ello se concretó en el *Libro Blanco para la consecución del mercado interior* que planteaba las actuaciones necesarias para alcanzar dicho objetivo. El Libro Blanco estableció un calendario de propuestas a tal fin que ocupaba el período 1985-1992, determinando la necesidad de adoptar más de 300 medidas para armonizar las legislaciones de los países miembros en las materias antes mencionadas. El Acta Única vino a dar el soporte jurídico necesario para emprender dichas reformas.
 - *La reforma de los fondos estructurales*. En el apartado "*cohesión económica y social*" del Acta Única se retoma uno de los objetivos originarios del Tratado CEE: el desarrollo

conjunto de los países comunitarios. A tal fin, se establece que la Comunidad Europea proseguirá su actuación encaminada a reforzar su cohesión económica y social, proponiéndose en particular el desarrollo de las zonas menos favorecidas y aprovechando la ocasión para institucionalizar el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER). Simultáneamente se procedió a una reforma del funcionamiento de los fondos estructurales.

- *La ampliación de las políticas comunitarias.* El Acta Única añadió nuevas competencias: política social (promoción de la mejora del medio de trabajo), política de investigación y desarrollo tecnológico y política de medio ambiente.

3 EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA CUARTA AMPLIACIÓN

El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht supone el inicio de una nueva etapa en el proceso de creación de una Unión cada vez más estrecha. A partir del Tratado, la Unión Europea se describe como integrada en tres pilares.

- El primer pilar está constituido por las *Comunidades Europeas*, y define la Unión Económica y Monetaria (UEM).
- El segundo pilar está formado por la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC) prevista en el Título V del Tratado de la Unión.
- El tercer pilar se refiere a la *cooperación en materias de justicia y de interior* prevista en el Título VI del Tratado.

Los Título V y VI del Tratado establecen una cooperación de carácter intergubernamental que utiliza las instituciones comunes y que está dotada de algunos elementos supranacionales, en particular la asociación de la Comisión y la consulta del Parlamento Europeo.

3.1 Las Comunidades Europeas (primer pilar)

El Título II del Tratado de Maastricht recoge las modificaciones del Tratado de Roma. En síntesis son las siguientes:

- *La Unión Económica y Monetaria.* Ésta debía facilitar los intercambios en los mercados con la adopción de una moneda única. Asimismo, debía reforzar la convergencia de las economías de los Estados miembros. Dinamarca y Reino Unido obtuvieron una derogación que les permitía no entrar automáticamente en la tercera fase de la Unión Monetaria (cláusula *opting-out*).
- *La ciudadanía europea.* En síntesis, supone ampliar la libertad de circulación y de residencia y que los ciudadanos de la Unión que residan en otro Estado miembro tienen el derecho de elegir (votar) y de ser elegibles (candidatos a la elección) en los comicios locales y europeos del Estado miembro de residencia. Podrán dirigirse al Parlamento Europeo o al Defensor del Pueblo cuando crean que han sido objeto de trato poco correcto por parte instituciones comunitarias.
- *La cohesión económica.* El Tratado crea un nuevo fondo: el *Fondo de Cohesión*, que financiará actuaciones en aquellos países cuyo PIB sea inferior al 90% de la media comunitaria y que en la práctica son España, Portugal, Grecia e Irlanda.
- *El principio de subsidiariedad.* En resumen viene a decir que en aquellos ámbitos que no constituyan competencia exclusiva de la Comunidad Europea, ésta intervendrá sólo en la

medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan alcanzarse adecuadamente por los Estados miembros; o, lo que es lo mismo, que la Comunidad sólo actuará cuando sus acciones sean más eficaces que la acción aislada de los Estados miembros.

- *La ampliación de las competencias comunitarias.* El Tratado de la Unión Europea extiende la influencia comunitaria a las áreas de educación, sanidad y cultura. No puede legislar en estas materias; pero puede fomentar la cooperación entre Estados. Asimismo, tiene el derecho de realizar propuestas para la protección de los consumidores, sobre las redes transeuropeas (transportes y telecomunicaciones) y proyectos de energía.
- *La ampliación de facultades del Parlamento Europeo.* El Tratado de la Unión estableció un nuevo procedimiento de actuación entre el Consejo y el Parlamento: el procedimiento de *codecisión* que, en la práctica, sitúa al Parlamento Europeo en pie de igualdad con el Consejo en la tarea legislativa. También a partir del Tratado de la Unión, el presidente de la Comisión y los comisarios necesitan la aprobación del Parlamento.
- *Creación del Comité de las Regiones,* que tendrá carácter consultivo, con la finalidad de incorporar las inquietudes de éstas y de las entidades locales.
- *La Política Social.* Once naciones estuvieron de acuerdo en la firma de un Protocolo anexo al Tratado que no se aplicará al Reino Unido. Estos once Estados pueden legislar por mayoría cualificada sobre condiciones de trabajo, igualdad de derechos mujeres/hombres e integración de minorías en el mercado laboral..

3.2 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) (segundo pilar) y la cooperación en los ámbitos de justicia y de interior (tercer pilar)

La Unión tiene la misión de definir y realizar una política exterior y de seguridad según un método de carácter intergubernamental. Los Estados miembros están obligados a apoyar activamente y sin reservas esa política, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Por último, la Unión tiene el cometido de elaborar una acción común en esos ámbitos según un método de carácter intergubernamental con objeto de llevar a cabo el objetivo de ofrecer a los ciudadanos un nivel elevado de protección en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

3.3 La cuarta ampliación

En 1989 solicitó su ingreso Austria, en 1991 lo haría Suecia y en 1992 Noruega y Finlandia. Las negociaciones se abrieron en 1993 y en Junio de 1994 se firman los Tratados de Adhesión. Noruega rechazó nuevamente en referéndum su adhesión y en Enero de 1995 Austria, Finlandia y Suecia se incorporaron a la Unión Europea que pasó a contar con quince miembros.

4 EL TRATADO DE AMSTERDAM

El Tratado de Amsterdam, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, es el producto de los trabajos emprendidos por la Conferencia Intergubernamental (CIG) que comenzó en la sesión del Consejo Europeo de Turín de marzo de 1996 y terminó en el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997. En el Tratado de Amsterdam se definieron cuatro grandes objetivos:

- Hacer del empleo y de los derechos de los ciudadanos el eje de la Unión, incluyendo en el Tratado un capítulo sobre el empleo, haciendo de éste uno de los grandes objetivos de la

Unión.

- Suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación de las personas y reforzar la seguridad
- Hacer que la voz de Europa se oiga mejor en el mundo mejorando la política exterior y de seguridad común (PESC) reforzando el papel del Consejo Europeo en la definición de estrategias comunes.
- Hacer más eficaz la arquitectura institucional de la Unión con miras a la ampliación, modificando el procedimiento de codecisión Consejo/Parlamento, fortaleciendo las competencias del presidente de la Comisión y extendiendo las competencias del Tribunal de Justicia a la salvaguarda de los derechos fundamentales, asilo y cooperación policial y judicial.

4.1 Cooperación más estrecha - Flexibilidad

Los tecnicismos *cooperación más estrecha* y *flexibilidad* se refieren a la posibilidad de que un cierto número de Estados miembros, inferior al total, coopere más estrechamente en ámbitos específicos utilizando el marco institucional de la Unión. Dichas disposiciones tienen como meta encontrar un equilibrio entre los legítimos intereses de aquellos Estados miembros que desean llevar a cabo una cooperación más estrecha en determinadas materias en el marco de la Unión y los de aquellos Estados miembros que opten por no adherirse a dicha cooperación desde un principio, al tiempo que garantizan que el actual acervo comunitario no se verá menoscabado en modo alguno.

5 EL TRATADO DE NIZA Y LA QUINTA AMPLIACIÓN

El 26 de febrero de 2001 se firmaba el Tratado de Niza, resultado de la Conferencia Intergubernamental que se inició el 14 de febrero de 2000.

La CIG tenía un mandato muy claro: adaptar el funcionamiento de las instituciones europeas para la ampliación, revisando el Tratado en cuatro ámbitos clave:

- Tamaño y composición de la Comisión
- Ponderación de votos en el Consejo
- Extensión del voto por mayoría cualificada
- Cooperaciones reforzadas

Además, la CIG examinó también la oportunidad de reformar las demás instituciones y órganos en la perspectiva de la ampliación. También se plantearon otros temas de carácter institucional. Se trataba, en particular de:

- Simplificar los Tratados (reagrupamiento de las disposiciones fundamentales de los cuatro Tratados en un único Tratado que se presentará de una manera más clara y legible);
- Articular las competencias (quién hace qué en la Unión Europea, qué competencias deben ejercerse a qué nivel (comunitario, nacional, regional), cómo garantizar una mejor complementariedad de los distintos niveles de acción legislativa y administrativa...);
- Integrar la Carta de Derechos Fundamentales en el Tratado después de su proclamación en Niza.

Se añadió como anexo al Tratado de Niza una *Declaración sobre el futuro de la Unión*. La reforma

de Niza prepara el marco institucional de la Unión para su ampliación, pero se considera necesario organizar un debate más amplio y más profundo sobre el futuro de la Unión Europea, que tenía por objetivo una nueva revisión de los Tratados.

5.1 La mayor ampliación que ha vivido la Unión Europea

Inmediatamente después del hundimiento de la antigua Unión Soviética, en torno a 1990, la Unión Europea apoyó el proceso de democratización y proporcionó ayuda técnica y financiera en el proceso de transición a economías de mercado a los países ex comunistas de la Europa Central y Oriental. Hacia mediados del decenio de los noventa se implantaron acuerdos comerciales que daban a la mayoría de las exportaciones procedentes de estos países un acceso preferente a los mercados de la Unión Europea. Desde el decenio de los setenta existían acuerdos similares con Chipre y Malta. Las negociaciones efectivas para precisar los derechos y las responsabilidades derivados de la calidad de miembro tuvieron lugar entre 1998 y 2002. La fecha de entrada se fijó en el 1 de mayo de 2004.

La ampliación de 2004, que incorporó a la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia, fue la mayor y más ambiciosa de todas. La llegada de los nuevos Estados elevó el número de miembros de la Unión de quince a veinticinco, con una población total de más de 450 millones, superior a la suma de la población de Estados Unidos y Rusia.

Otros dos países —Bulgaria y Rumania— que solicitaron la adhesión al mismo tiempo que los diez ingresaron en 2007, constituyendo la sexta ampliación. y han comenzado las negociaciones con Turquía, estando a la espera Croacia y Montenegro.

5.2 El proceso de ampliación

Los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental tenían un largo camino que recorrer. Carecían de las estructuras políticas, económicas y jurídicas que les permitieran entrar a formar parte rápidamente de la Unión. La prioridad era ayudar a los candidatos a asentar una economía de mercado y una democracia pluralista; las negociaciones para la adhesión comenzaron más tarde, en marzo de 1998.

El apoyo a la reforma económica y democrática en los países candidatos para su entrada en la Unión Europea comenzó en 1989 cuando la Unión creó el programa Phare, inicialmente destinado a Polonia y Hungría, los primeros países que se liberaron del comunismo. Posteriormente se la unieron otros dos programas: ISPA, de apoyo al desarrollo de las infraestructuras, y Sapard, para la modernización de la agricultura.

El proceso de integración de los nuevos miembros tuvo lugar en varios niveles:

- Desde el primer día participaron en las estructuras institucionales rectoras de la Unión. Sus ministros toman decisiones junto con sus pares en el Consejo de la Unión Europea, eligen sus representantes al Parlamento Europeo y cuentan con un miembro en la Comisión Europea. Sus lenguas se convierten en lenguas oficiales de la Unión.

- En un segundo nivel, su integración viene impulsada por el acceso a los programas y a los fondos mediante los cuales se reparten los recursos limitados de la Unión dando prioridad a los más necesitados.

Cuadro 1. Criterios para la adhesión

En junio de 1993 una cumbre de dirigentes de la Unión Europea elaboró una breve lista de los criterios que se exigían a los nuevos miembros. En el momento de la adhesión los nuevos miembros tenían que contar con:

- Instituciones estables que garantizaran la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto de las minorías.
- Una economía de mercado que pudiera hacer frente a las presiones competitivas y a las fuerzas de mercado dentro de la Unión.
- Capacidad para asumir las obligaciones que impone la adhesión, incluido el apoyo a los objetivos de la Unión; y una administración pública capaz de aplicar y gestionar la legislación comunitaria.

5.3 La economía de la ampliación

El impacto de la ampliación en la economía de la Unión Europea ha sido importante, pues un mercado más grande y más integrado impulsa el crecimiento económico tanto para los nuevos como para los actuales Estados miembros. El producto interior bruto de los nuevos miembros, respecto a la media de la Unión Europea, se sitúa entre un 35% para Letonia y un 74% para Eslovenia.

La Comisión Europea calculó que, para los nuevos miembros la entrada en la Unión supondrá un 1% de crecimiento anual adicional en los primeros diez años. Para los demás miembros, el crecimiento adicional también será significativo, aunque inferior. El mercado único ampliado proporcionará a las empresas competitivas de la Unión Europea mayores oportunidades de negocio, creará puestos de trabajo y aumentará la recaudación tributaria, que los Gobiernos podrán invertir en programas prioritarios. La experiencia de Irlanda, Portugal, España y Grecia ha demostrado que para las economías débiles la adhesión puede suponer un impulso al crecimiento.

Los nuevos Estados miembros seguirán siendo importantes receptores de inversiones de los otros países de la Unión Europea así como de sus exportaciones de bienes de capital y de consumo. Algunas de estas inversiones y exportaciones se utilizarán para mejorar las infraestructuras de los nuevos Estados miembros, y para desarrollar ejes viarios en el sentido este-oeste, adicionales a los actuales norte-sur.

Las condiciones de la adhesión acordadas por los nuevos Estados incluyen el compromiso de adoptar el euro y aceptar la disciplina de la unión económica y monetaria. Pero la integración en la moneda única no es automática y no se ha fijado ningún calendario. Al igual que con los Estados miembros más antiguos, cada uno seguirá el calendario que juzgue conveniente, aunque

ninguno de ellos tiene una cláusula de excepción como la del Reino Unido y Dinamarca.

Antes de poder adoptar la moneda única, los nuevos miembros tendrán que cumplir los requisitos de la unión económica y monetaria en déficit presupuestario, estabilidad de la deuda, inflación y tipo de cambio. Eslovenia ha superado el examen, de manera que se incorporó al euro el 1 de enero de 2007.

6. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA Y EL TRATADO DE LISBOA

Con objeto de preparar la próxima Conferencia Intergubernamental de la forma más transparente y con la participación más amplia posible, el Consejo Europeo decidió convocar una Convención que reuniera a las principales partes interesadas en el debate tanto de los 15 Estados miembros como de los entonces 13 países candidatos. El Consejo Europeo de Laeken definió el mandato de la Convención planteando una serie de cuestiones:

- Cómo garantizar una mejor distribución de las competencias de la Unión;
- Cómo simplificar los instrumentos que le permiten actuar;
- Cómo garantizar aún más democracia, transparencia y eficacia en la Unión Europea y,
- Cómo simplificar los Tratados actuales, y si esta simplificación puede conducir a la adopción de una Constitución europea.

Tras más de un año de debate, la Convención llegó a un consenso y el «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» se presentó al Consejo Europeo de Salónica, el 20 de junio de 2003. Tras ocho meses de negociaciones se alcanzó, en el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 17 y 18 de junio de 2004, un acuerdo de los Gobiernos de los veinticinco Estado miembros.

El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, se firmó Roma el 29 de octubre de 2004, y debiendo ser ratificado por cada Estado miembro según sus propias normas constitucionales. En consecuencia, unos Estados optaron por la ratificación parlamentaria mientras que otros, entre ellos España, optaron por la ratificación mediante un referéndum. Y a pesar de que un buen número de Estados miembros ratificaron el texto, el rechazo de Francia y Holanda en 2005 y el previsible rechazo de Polonia aconsejaron aparcar el texto constitucional.

Ahora bien, los problemas esenciales seguían sin solucionarse. Por un lado, el que la Unión seguía funcionando con un arquitectura constitucional pensada para 15 países, cuando en el momento presente son 27. En segundo lugar, la necesidad de actuar en un número mayor de campos con instrumentos más ágiles. Y en tercer lugar, atender ciertas demandas de mayor intervención en el funcionamiento de la UE de los intereses nacionales. En consecuencia, se convocó una nueva Conferencia Intergubernamental de la que surgió el tratado de Lisboa, firmado por los Jefes de Estado en diciembre de 2007 iniciándose el proceso de ratificación. En junio de 2008 Irlanda lo rechazó en referéndum; una vez que negoció y obtuvo determinadas garantías, lo volvió a someter a referéndum en noviembre de 2009, quedando aprobado.

El Tratado de Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

6.1 El contenido del Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa tiene un contenido similar al Tratado constitucional pero eliminando algunos aspectos de supranacionalidad que habían levantado recelos entre algunos socios. Modifica los Tratados de la UE y la CE ahora en vigor, pero no los sustituye. Esencialmente, las principales características del contenido del Tratado de Lisboa se estructuran en seis ámbitos y son las siguientes:

a. Una Europa más democrática y transparente:

Mayor poder para el Parlamento Europeo: las competencias de la Eurocámara han ido ampliándose con cada nuevo Tratado. El de Lisboa también le confiere más poderes legislativos, presupuestarios y en materia de acuerdos internacionales.

- En materia legislativa, el procedimiento de codecisión (que pasa a llamarse "procedimiento legislativo ordinario") se amplía a otros campos. Por tanto, en una serie de áreas en las que antes se le consultaba, el Parlamento tendrá tanto poder legislador como el Consejo. Entre ellas figuran la inmigración legal, la cooperación judicial penal (Eurojust, prevención de la delincuencia, aproximación de las normas penales, infracciones y sanciones), la cooperación policial (Europol) y determinados aspectos de política comercial o agrícola. De este modo, el Parlamento Europeo intervendrá en casi todos los procesos legislativos.
- En materia presupuestaria, el nuevo Tratado incorpora la práctica establecida del marco financiero plurianual, que debe contar con la preceptiva aprobación del Parlamento. Desaparece la distinción entre los llamados "gastos obligatorios" (ayudas directas a la agricultura por ejemplo) y "no obligatorios": el Parlamento y el Consejo deberán fijar todos los gastos de manera conjunta. Esta innovación reequilibra el peso respectivo de ambas instituciones a la hora de aprobar el presupuesto de la UE.
- Por último, el Parlamento Europeo deberá aprobar todos los acuerdos internacionales en campos sometidos al procedimiento legislativo ordinario.

Mayor participación de los Parlamentos nacionales: el Tratado ofrece a los Parlamentos nacionales más posibilidades de participar codo a codo con las instituciones europeas en la labor de la Unión. Una nueva disposición establece claramente los derechos y obligaciones de los Parlamentos nacionales dentro de la UE: derecho a la información, control de la subsidiariedad, mecanismos de evaluación en el espacio de libertad, seguridad y justicia, revisión de los Tratados, etc.

- Una de las innovaciones del Tratado de Lisboa es la nueva facultad de control de la subsidiariedad. Según el principio de subsidiariedad, la UE sólo actúa (excepto en ámbitos de su exclusiva competencia) cuando resulta más eficaz que una actuación de los países

miembros. A partir de ahora, si un Parlamento nacional considera que una propuesta no se ajusta a este principio, puede iniciar un procedimiento de revisión.

- Tanto los Parlamentos nacionales como los ciudadanos pueden conocer directamente las decisiones tomadas por los Ministros de cada país en el Consejo, ya que todos los debates en materia legislativa pasan a ser públicos.

Más democracia participativa: el tratado introduce la iniciativa ciudadana: un millón de ciudadanos de uno o varios Estados miembros pueden instar a la Comisión a presentar propuestas sobre cualquier cuestión en la que tenga competencias la UE. Una vez haya entrado en vigor el Tratado de Lisboa se detallará cómo se ejerce en la práctica esta iniciativa.

Relaciones entre la Unión Europea y sus Estados miembros: el Tratado precisa tres categorías de competencias:

- Exclusivas: en ámbitos como la unión aduanera, la política comercial común o la competencia, sólo la Unión puede legislar.
- Medidas de apoyo, coordinación o complemento: en áreas como cultura, educación o industria, la Unión sólo puede apoyar la actuación de los Estados miembros (por ejemplo, facilitando la financiación, facilitando la coordinación de políticas específicas...)
- Competencias compartidas: en otros ámbitos (medio ambiente, transporte, protección de los consumidores, etc.) tanto la Unión como los Estados miembros pueden legislar sin perjuicio del principio de subsidiariedad.

Una vez incorporado a la Unión Europea, cada país es libre de permanecer en ella o no. El Tratado de Lisboa introduce una cláusula de retirada voluntaria que reconoce la posibilidad de abandonar la Unión en cualquier momento.

b. Instituciones eficaces y modernas

- El Parlamento Europeo : además del aumento de competencias visto anteriormente, el Tratado modifica su composición: no podrá tener más de 751 diputados (750 más el Presidente) y el reparto de escaños entre países miembros se efectuará según un principio de "proporcionalidad regresiva", lo que significa que los diputados de los países más poblados representarán a más ciudadanos que los de los menos poblados. Ningún Estado miembro podrá tener menos de 6 diputados ni más de 96.
- El Consejo Europeo: se crea la figura del Presidente del Consejo Europeo, elegido por éste para un mandato de dos años y medio y cuya misión principal será favorecer el consenso entre los países miembros. Actualmente (2010) desempeña este cargo el belga Herman Van Rompuy, primer ministro de este país hasta su elección en diciembre de 2009.
- El Consejo de la Unión Europea: la principal novedad se refiere al proceso de decisión. El Consejo decidirá por mayoría cualificada salvo en caso de que los Tratados establezcan otro procedimiento, como el voto por unanimidad. En la práctica, esto supone que el

voto por mayoría cualificada se amplía a numerosos ámbitos (por ejemplo, inmigración o cultura).

En 2014 se introducirá el sistema de votación por doble mayoría. Para su aprobación por el Consejo, las propuestas de legislación europea no sólo deberán contar con el respaldo de los países miembros (55%), sino también de la población (65%). Ello se completará con otro nuevo mecanismo: cuando un número reducido de Estados miembros (cerca de la minoría de bloqueo) se oponga a una decisión, el Consejo deberá hacer cuanto esté en su mano para alcanzar una solución satisfactoria para ambas partes en un plazo razonable.

- El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión, tiene una doble competencia: representar al Consejo en cuestiones de Política Exterior y de Seguridad Común y actuar como Comisario de Asuntos Exteriores de la Comisión. Como responsable de política exterior y política de defensa común, preside las reuniones periódicas de los Ministros de Asuntos Exteriores (el "Consejo de Asuntos Exteriores"). Además, representa a la Unión en la escena internacional en asuntos relacionados con la PESC y está asistido por un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior compuesto por funcionarios del Consejo, la Comisión y los servicios diplomáticos nacionales. Actualmente (2010) desempeña el cargo Catherine Ashton, parlamentaria británica y anterior Comisaria de Comercio.

c. Una Europa de derechos y valores

El Tratado de Lisboa garantiza la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales. Con ello, la UE se dota de un catálogo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales jurídicamente vinculantes tanto para sus instituciones como para los Estados miembros a la hora de aplicar la legislación europea. La Carta enuncia todos los derechos fundamentales en seis capítulos: Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía y Justicia. También proclama otros derechos que no figuran en el Convenio Europeo (protección de datos, bioética y derecho a una buena administración) y consolida las medidas contra la discriminación por razón de sexo, raza y color. La Carta se refiere además a los derechos sociales en las empresas, como el derecho a la información y consulta de los trabajadores o el derecho de negociación y acción colectiva (huelga).

d. La Unión Europea en el Mundo

- El Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión (Catherine Ashton) tiene por misión velar por la coherencia de la actuación exterior de la Unión conectando las distintas facetas de su política exterior (diplomacia, seguridad, comercio, desarrollo, ayuda humanitaria, negociaciones internacionales, etc.) El impacto de las actuaciones de la UE también queda reforzado gracias al nuevo Servicio de Acción Exterior, que presta su ayuda al Alto Representante recurriendo a los medios de que disponen las instituciones y los Estados miembros de la UE.
- El Tratado atribuye a la UE una personalidad jurídica única; la Unión puede celebrar

acuerdos internacionales y participar en organizaciones internacionales.

- El Tratado de Lisboa contempla una Política Común de Seguridad y Defensa y la reconoce como parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común. Se introduce una "cláusula de solidaridad" que prevé la actuación conjunta de la Unión y los Estados miembros si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista.

e. Más justicia, libertad y seguridad

- Antes de la entrada en vigor del Tratado, las decisiones importantes en esta materia debían adoptarse por unanimidad en el Consejo; al Parlamento y el Tribunal de Justicia Europeos les correspondía un papel menor. Ahora el Parlamento Europeo, como colegislador (procedimiento de codecisión), desempeña un papel más relevante. Además, se extiende el principio de mayoría cualificada en el Consejo.
- La actuación de la UE con respecto a la cooperación policial y judicial en asuntos penales se ve facilitada al suprimirse la distinción entre diferentes ámbitos políticos (los denominados "pilares") que antes caracterizaba a la estructura institucional.
- No obstante, los Estados miembros mantienen la posibilidad de emprender iniciativas legislativas sobre cooperación policial operativa, justicia penal y cooperación administrativa (siempre y cuando las respalde una cuarta parte del total de países).

f. Políticas para mejorar la vida

- Energía: el Tratado contiene un capítulo expresamente dedicado a la energía en el que se definen las competencias fundamentales y los objetivos generales de la política energética: el funcionamiento de los mercados, la seguridad del suministro, la eficiencia y el ahorro, el desarrollo de formas nuevas y renovables y la interconexión de redes. Incluye un principio de solidaridad en virtud del cual, si un país miembro atraviesa graves dificultades de suministro energético, los demás le ayudarán a abastecerse.
- Protección civil: la nueva base jurídica permite apoyar las medidas de los Estados miembros en este campo y fomentar la cooperación operativa.
- Salud pública: el Tratado contempla medidas cuyo objetivo directo es proteger la salud pública, incluidas las relativas al tabaco y el consumo excesivo de alcohol. Para mayor protección del paciente, la UE puede ahora establecer normas aplicables a los productos y dispositivos médicos. Por último, el Tratado ayuda a los Estados miembros a reaccionar en caso de alerta precoz de amenazas transfronterizas graves, tales como la gripe aviar.
- Servicios públicos: un protocolo especial anexo al Tratado establece las claves de unos servicios de interés general eficaces.
- Política regional: por primera vez se incluye entre los objetivos de la UE el principio de

cohesión territorial.

- Economía: la Comisión puede ahora dirigir advertencias "directas" a aquellos Estados miembros cuya falta de disciplina presupuestaria pueda amenazar el buen funcionamiento de la eurozona.