

IMPORTANTE: Las siguientes páginas forman parte del temario para oposiciones de Educación Secundaria en la especialidad de Geografía e Historia de la página <http://historiaencomentarios.com>. En ese sitio encontrarás otros materiales útiles para el estudio de la prueba.

## TEMA 52 | LA CONSTRUCCIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA

### ESQUEMA

1. Introducción.
  - La idea de comunidad europea en la historia.
  - El ideal europeísta a comienzos de siglo XX.
2. Los caminos hacia las Comunidades Europeas.
  - El renacer del sentimiento europeísta con la II Guerra Mundial
  - Las tres vías del movimiento europeísta.
3. Guerra Fría e integración europea.
  - El Plan Marshall.
  - La amenaza de la URSS.
4. Las Comunidades Europeas.
  - La declaración Schuman y el Tratado de París.
  - Los fracasos tras la CECA.
  - Los Tratados de Roma
5. Entre la dimensión supranacional y el concepto de Europa de las Patrias.
  - Los obstáculos del general De Gaulle.
  - La Europa de los Nueve (1973).
  - La Europa de los Doce (1981-1986).
6. Del Acta Única Europea al Tratado de la Unión Europea.
  - La Comunidad Europea en un panorama cambiante.
  - Acta Única Europea (1986).
  - El Tratado de la Unión Europea (1992).
7. Profundización y ampliación: el difícil rumbo de la actual UE.
  - Las ampliaciones de la UE entre 1995 y 2007.
  - El Tratado de Ámsterdam de 1999.
  - El Tratado de Niza de 2001.
  - El proyecto de Constitución Europea.
  - El Tratado de Lisboa.
8. Funcionamiento de la Unión Europea.
  - Instituciones.
    - Comisión Europea.
    - Parlamento Europeo.
    - El Consejo de la Unión Europea.
    - El Tribunal de Justicia.
    - Tribunal de Cuentas.
    - Comité Económico y Social.
    - Comité de las Regiones
    - El Banco Central Europeo

- Defensor del Pueblo Europeo
- Normas europeas.
  - Reglamento.
  - Directiva.
  - Decisión.
  - Recomendaciones y dictámenes.

## 9. Conclusiones.

### 1. INTRODUCCIÓN.

La idea de comunidad europea se puede rastrear en la historia unida al viejo concepto de imperio e, incluso, a la concepción de la Iglesia como un ente supranacional superador e integrador de distintas comunidades nacionales.

- A pesar de que ambas referencias perdieron progresivamente importancia política ante el desarrollo de los modernos Estados-nación, lo cierto es que acabaron consolidando en la conciencia colectiva de los europeos.
  - La visión ideal, y en cierta medida utópica, de una comunidad política cosmopolita en la que todas las nacionalidades podían tener su lugar en un proyecto común.
    - Esto permitió que esa idea supranacional perviviera en el tiempo como una imaginada situación de orden europeo basado en la diferencia y la pluralidad.
    - Pero, al mismo tiempo, unido por el recuerdo de una tradición cultural y espiritual común y un desarrollo jurídico y administrativo favorable a ese sueño de unidad.
- Sin embargo, el espectacular desarrollo del Estado, el asentamiento del nacionalismo como motor de la historia y la fijación fuerte y duradera de la noción de soberanía nacional arrinconaron durante mucho tiempo ese ideal.
  - Por esa razón, no es extraño que la idea europea tardara en resucitar.
  - Cuando lo hizo, fue al hilo de esa conciencia de crisis y convulsión que atravesó el continente tras la I Guerra Mundial.
    - Los europeos comenzaron a ser conscientes de su propia decadencia y del desplazamiento de Europa del centro del poder internacional.
    - La idea europea resurgió todavía de forma difusa, aunque suficientemente explícita como para propiciar dos acontecimientos sobresalientes:
      - El primero fue la creación en 1923 en Viena del Movimiento Paneuropeo, liderado por el conde Countenhove-Kalergi.
        - Surgió como una organización claramente elitista, sin apoyos y bases populares apreciables.
        - Sin embargo, a medida que pasó el tiempo fue ganando adeptos, creándose secciones nacionales en algunos países.

- Se limitaba a apostar por una vaga fórmula de confederación, sin incluir ni a Rusia ni a Gran Bretaña, pero sin definir el camino a recorrer.
- El segundo gran acontecimiento europeísta fue la declaración del ministro francés Aristide Briand de 1930 ante la Asamblea de las Naciones Unidas.
  - En ella pidió establecer un lazo federal entre los pueblos de Europa.
  - A pesar de todo, la propuesta de Briand era muy moderada, puesto que esa organización no debería ir más allá de la soberanía de los Estados.
  - El fracaso fue total: ningún país lo apoyó y solo recibió buenas palabras de aquellas delegaciones que no quisieron tener un gesto de enemistad hacia Francia.

El ideal europeísta de comienzos del siglo XX fracasó por su indeterminación y por su inmadurez pero, sobre todo, porque las circunstancias internacionales habían cambiado tanto que hicieron imposible avanzar por el camino de la colaboración.

- El estallido de la crisis económica en 1929 arrasó con todos los planteamientos de cooperación internacional a favor de un fuerte y áspero resurgir del nacionalismo y de las respuestas unilaterales de los Estados.
- Poco tiempo después, la llegada de Hitler al poder en Alemania sometió al continente a una dinámica reivindicativa y militarista que, simplemente, dejó fuera de lugar a las propuestas de unión europea.

## **2. LOS CAMINOS HACIA LAS COMUNIDADES EUROPEAS.**

La II Guerra Mundial resultó decisiva para el progreso de la idea integracionista en Europa.

- Las propias condiciones del conflicto generaron un nuevo marco de solidaridad expresado en algunas propuestas en pro de una Europa unida.
  - Por ejemplo, la idea de unión franco-británica planteada por el Gobierno conservador de Winston Churchill en junio de 1940 o el manifiesto de las resistencias europeas lanzado en julio de 1944 en Ginebra.
    - Este último señalaba la necesidad de avanzar hacia una federación europea como única fórmula posible para reducir los conflictos en el continente y marchar por el camino de la paz.
- Pero el verdadero impacto de la Guerra se produjo en la conciencia colectiva de los europeos y en la admisión por parte de sus dirigentes de la necesidad de buscar nuevos caminos que alejaran los peligros de otro enfrentamiento militar.
  - Esta conciencia colectiva animó un apreciable movimiento cívico que permitió la constitución de numerosas organizaciones privadas a favor de la unión de Europa.
    - Las más importantes de ellas decidieron crear en 1947 un Comité Internacional de Coordinación para la Unión Europea.

- Este convocó al año siguiente en La Haya un Congreso del que salió el Movimiento Europeo Internacional.
- Este inicial impulso de la sociedad civil fue recogido por los dirigentes políticos europeos que animaron la vía oficial hacia la integración.
  - En 1949, este impulso oficial fructificó con la creación del Consejo de Europa.
    - Un órgano de carácter consultivo orientado a la promoción de un derecho común europeo, especialmente, en el campo de los derechos humanos.
    - El Consejo de Europa supuso la plasmación oficial de ese sentimiento europeísta animado por la sociedad civil.
  - Sin embargo, en vez de marcar un punto de inflexión en la creación de un marco político con fuerte presencia y estímulo social, marcó la paulatina pérdida de peso de la sociedad civil.
    - A partir de entonces, el proceso de construcción europea avanzará sobre una base puramente oficial, que alejó a los ciudadanos del ideal europeo.

Para la mayoría de los políticos europeos, la única fórmula de conseguir una reconstrucción duradera y estable era la superación de los estrechos marcos nacionales y el establecimiento de un nuevo camino de integración.

- Para llevar a cabo ese proyecto existían dos vías:
  - La primera se basaba en la fórmula de los Estados Unidos de Europa que, en realidad, suponía un procedimiento de coordinación y cooperación estrecha entre los distintos Estados europeos.
    - Todo esto sin cesiones fundamentales de soberanía.
    - La idea era, en definitiva, la complementariedad entre los Estados, no su disolución en un proyecto supranacional.
  - Al otro lado se situaban los federalistas que, amparados por la existencia de unos valores compartidos y de una identidad común, propugnaban la definitiva superación de las barreras nacionales.
- Entre ambos polos comenzó a abrirse paso una vía intermedia que permitió que el proceso de construcción europea pudiera avanzar por un camino híbrido, pero ciertamente original.
  - Al mismo tiempo que aceptaba el principio de supranacionalidad, renunciaba a un Estado federal europeo.
  - En otras palabras, esta vía de integración supuso ir mucho más allá de una mera cooperación interestatal pero sin afirmar la disolución del principio de soberanía.
    - Los Estados retendrían la parte sustantiva de su ejercicio al tiempo que cederían voluntariamente algunas de sus competencias a una organización internacional supranacional.
- Definida la fórmula, solo quedaba por establecer el procedimiento, para el cual se recurrió a la teoría funcionalista:
  - El camino a la integración debía partir de la creación de un conjunto de solidaridades materiales que fuera tejiendo una red cooperativa intensa y un marco de interdependencia profundo.

- El proceso político debía, pues, ser dilatado, sectorial y progresivo, ya que se consideraba imposible avanzar en el terreno político sin una previa integración económica.
- El gran foco de conflicto europeo había sido la rivalidad entre Francia y Alemania, y dentro de él, la disputa por los territorios de Alsacia y Lorena y el dominio de sus recursos de carbón y acero.
  - Por tanto, esa solidaridad material debía partir de la explotación conjunta de esos recursos a través de una organización supranacional que velara por los intereses comunes.

### **3. GUERRA FRÍA E INTEGRACIÓN EUROPEA.**

El proceso de integración europea no tuvo una dimensión meramente interna y autónoma, sino que fue fruto de unas circunstancias internacionales específicas.

- En efecto, la Guerra Fría fue un condicionante exógeno esencial que alimentó el impulso europeísta presente en el continente, dotándole, además, de algunas de sus características fundamentales.
- En junio de 1947 el secretario de Estado norteamericano, George Mashall, pronunció un célebre discurso en la Universidad de Harvard anunciando la ayuda económica de su país a Europa.
  - Esta ayuda tenía una doble finalidad:
    - Solucionar la grave situación que atravesaba en continente al término de la II Guerra Mundial.
    - Servir de barrera contra lo que, de persistir las condiciones de penuria y carestía, se creía sería un inevitable avance del comunismo.
  - Aunque el programa de ayuda contempló también a la Unión Soviética, la negativa rotunda de Stalin a participar y la imposición de ese rechazo a los países de la Europa del Este, significó la ruptura del continente.
- El plan de ayuda exigía una coordinación efectiva de las economías receptoras con el fin de incrementar su nivel de eficiencia.
  - En definitiva, el plan de reconstrucción exigía algo más que la simple yuxtaposición de un conjunto de planes nacionales.
  - Lo que pretendía realmente era generar un proyecto estable y duradero de cooperación, un verdadero plan de conjunto europeo.
    - El resultado práctico fue la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE).
      - En su acuerdo constitutivo se hacía mención a la creación de una unión aduanera y de una zona de libre cambio como caminos posibles para la consecución de sus objetivos.
  - En todo caso, lo esencial fue que a partir de entonces comenzó a abandonarse el rígido bilateralismo imperante en favor de un multilateralismo decidido.
    - Este permitió establecer un régimen multilateral de pagos (Unión Europea de Pagos, 1950) y progresar en la liberalización de los intercambios.

- La puerta hacia la profundización en la integración económica se había abierto de forma definitiva, y lo había hecho bajo el impulso decisivo de EE.UU.

La Guerra Fría estableció también las condiciones de un reforzamiento de la cooperación militar y política en Europa.

- Hasta 1947 las visiones defensivas de los países de Europa occidental siguieron centradas en el temor a una resurrección del poder militar alemán.
- Sin embargo, tras esa fecha y coincidiendo con la satelización definitiva de Checoslovaquia, la definición del enemigo pasó a señalar a la Unión Soviética como la gran amenaza que se cernía sobre el continente.
  - Por eso, la naturaleza de los pactos defensivos firmados desde entonces cambió, pasando de ser simples alianzas defensivas de ayuda mutua a mecanismos de cooperación militar, económica y política.
    - Esta caracterización fue ya muy apreciable en el Tratado de Bruselas de 1948 firmado por Francia, Gran Bretaña y los países del Benelux.
    - También lo fue en el acuerdo esencial que diseñaba el sistema defensivo occidental: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- La amenaza que entonces representaba la Unión Soviética supuso, en definitiva, un estímulo de solidaridad y de identidad favorecedor de las dinámicas integracionistas presentes en la Europa Occidental.
  - Esa identidad se basaba en la autopercepción de constituir un espacio democrático y de libertad.

#### **4. LAS COMUNIDADES EUROPEAS.**

El 9 de mayo de 1950, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, propuso colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común compuesta por miembros independientes de los Estados en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.

- La propuesta, aunque no era nueva, pues y había sido efectuada por el canciller alemán Konrad Adenauer, debía constituir para el cimiento de una futura federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz.
- La idea fue aceptada por Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, mientras que Gran Bretaña, reacia a cualquier cesión de soberanía, declinó el ofrecimiento.
  - Un año después, el 18 de abril de 1951, nació oficialmente la Comunidad Europea del Carbón y el Acero.
    - Para su mejor funcionamiento, se dotó a la nueva estructura supranacional de instituciones propias: Alta Autoridad, Consejo de Ministros, Asamblea Común y Tribunal de Justicia.

Los primeros meses de la vida de la nueva organización fueron difíciles, pues pronto aparecieron las primeras contradicciones entre la dinámica supranacional y los deseos de los sectores más nacionalistas.

- De hecho, este significativo recrudescimiento del nacionalismo fue decisivo para acabar con otra iniciativa política de gran alcance.
  - En 1954, el presidente del Consejo de Ministros de Francia, René Pleven, vio como naufragaba su proyecto de creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED).
    - El proyecto preveía la formación de un ejército común propio, la remilitarización de la República Federal de Alemania y, en su artículo 38, determinaba una estructura federal para Europa.
    - Todo el proyecto se vino abajo cuando la Asamblea francesa votó en contra del Plan Pleven.
- Los intentos de avanzar hacia una Europa política y militar quedaron, por el momento, paralizados.

Mientras la vía de la unión política y militar se cerraba, el camino hacia la Europa económica se despejó en dirección a la constitución de un mercado común.

- Europa encontró salida a sus discrepancias internas tras la reunión de Messina de julio de 1955, en la que los seis países miembros de la CECA aceptaron la creación de dos nuevas comunidades:
  - Una Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).
  - Una Comunidad Económica Europea, cuyo fin sería establecer primero una unión aduanera y, más tarde, un verdadero mercado común.
- Los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957 dieron naturaleza jurídica a ambos proyectos.
  - El proceso adoptó una definitiva dimensión supranacional, al prever la creación de instituciones comunes capaces de imponerse a los Estados.
    - Una asamblea común, el Parlamento Europeo, constituido por miembros designados por los respectivos parlamentos nacionales.
    - Un Tribunal de Justicia común encargado de asegurar la interpretación y la aplicación homogénea de los tratados.
  - De forma casi inmediata se adoptaron las primeras medidas referentes a la libre circulación de mercancías y a la desaparición de las barreras aduaneras interiores:
    - Eliminación de barreras.
    - Fijación de una tarifa exterior común.
    - Libre circulación de mercancías.
    - Políticas comunes en agricultura, transporte, comercio y energía.
    - Homogeneización en los mecanismos de intervención económica
    - Colaboración en lo relativo a la cuestión atómica.
- El ineludible éxito de la apuesta liberalizadora convirtió a la Comunidad en la principal zona comercial del mundo, lo que le permitió aparecer como un actor económico potente.

## 5. ENTRE LA DIMENSIÓN SUPRANACIONAL Y EL CONCEPTO DE EUROPA DE LAS PATRIAS.

La elección en 1958 del general Charles De Gaulle como presidente de la República francesa marcó un momento de fuerte tensión dentro del proceso de integración.

- De Gaulle partía de la idea de la “Europa de las Patrias”, es decir, una relación de cooperación intergubernamental fuerte, pero donde cada país conservase íntegramente sus funciones de soberanía.
  - Era, por tanto, una impugnación radical del modelo seguido y una invitación evidente a evitar que este modelo se impusiera.
  - Este acontecimiento puso de manifiesto la contradicción existente entre la dimensión supranacional asumida en los Tratados de Roma y la pervivencia de fuertes tendencias nacionalistas en los Estados.
- El enfoque del general De Gaulle se tradujo en la oposición francesa a que la Comisión comunitaria tuviera unos recursos financieros propios.
  - A esto se unía su negativa a aceptar el principio de mayoría en el proceso de toma de decisiones comunitario.
  - No obstante, tras permanecer seis meses al margen de la actividad de las Comunidades (“crisis de la silla vacía”), consintió en llegar a un compromiso.
    - Este se manifestó en el Acuerdo de Luxemburgo (1966), que permitió dos avances importantes:
      - El primero fue el llamado tratado de fusión, que creó una única Comisión y un solo Consejo Europeo para las tres Comunidades.
      - El segundo tenía que ver con el proceso de toma de decisiones.
        - Se acordó que este se ajustara de forma general al principio de mayoría, aunque en cuestiones de vital interés de los Estados se aplicaría el principio de la unanimidad.
- El concepto de la Europa de las Patrias tuvo también una clara dimensión antinorteamericana.
  - Desde la perspectiva del general De Gaulle, Europa debía constituir una alternativa real al poder de Estados Unidos y un factor de equilibrio y superación de la dinámica de bloques existente.
    - Por eso desarrolló una política de oposición al poder militar de los Estados Unidos, que llevó a Francia a salir de la estructura militar de la OTAN y vetar la entrada de Gran Bretaña en la Comunidad Europea.

Gran Bretaña había intentado articular un proceso de integración distinto al modelo comunitario mediante la formación en 1960 de la EFTA, una zona de libre comercio que renunciaba a tener aspiraciones supranacionales.

- Los británicos lograron atraer a esta fórmula de fuerte cooperación intergubernamental a países como Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza.
- No obstante, muy pronto se dio cuenta de la fragilidad de la organización y de su falta de dinamismo en comparación con el modelo diseñado por los Tratados de Roma.



- Por ello, en 1961 pidió su ingreso en la Comunidad, arrastrando tras de sí a otros miembros de la EFTA.
  - Pero Francia consideró inaceptable la demanda británica, pues De Gaulle estaba convencido de que ese país era en realidad un caballo de Troya al servicio de los Estados Unidos.
    - Según el presidente francés, el verdadero interés de los británicos no se centraba en Europa, sino en mantener su relación especial con el gigante americano.
    - Esto llevó a que Francia vetara en dos ocasiones -1961 y 1967- la integración de Gran Bretaña en la Comunidad.
- Finalmente, la salida de De Gaulle del poder despejó el camino para la primera ampliación comunitaria.
  - La Comunidad aprobó la adhesión de Gran Bretaña, Irlanda, Dinamarca y Noruega, si bien la población de esta última rechazó en referéndum su incorporación.

La Europa de los Nueve arrancó en medio del escepticismo generado por la grave crisis económica mundial de 1973-1974.

- Como en tantas otras situaciones de crisis, la respuesta comunitaria, ya fuertemente liderada por el eje franco-alemán, fue profundizar en la integración a través de:
  - La introducción de un sistema de elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo.
  - La creación de una presidencia del Consejo Europeo rotatoria y la reducción de los márgenes de fluctuación de las monedas de los países miembros.
    - Este fue el primer paso del Sistema Monetario Europeo que, a su vez, constituyó el inicio del camino de la unión económica y monetaria.
- Además, se introdujeron dos novedades:
  - El principio de Cooperación Política Europea.
    - Esta, lejos de significar una verdadera política exterior común, establecía un simple mecanismo de coordinación entre los Estados a fin de aproximar sus respectivas políticas exteriores en determinados ámbitos fundamentales.
  - El Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
    - Este permitía transferir a las regiones más pobres un conjunto de recursos para infraestructuras e inversión productiva.
- Además, las Comunidades Europeas acogieron en su seno a Grecia en 1981 y a España y Portugal en 1986.

## **6. DEL ACTA ÚNICA EUROPEA AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

La década de los ochenta estuvo marcada por el proceso de desintegración del bloque soviético.

- Esta cambiante situación internacional enmarcó un discurrir contradictorio de las dinámicas integracionistas.

- Por un lado, la influencia notable del Gobierno conservador de Margaret Thatcher empujó hacia una creciente renacionalización y una salvaguardia de los intereses nacionales.
  - Su máxima expresión fue el llamado “cheque británico”, que consiste en una reducción considerable de las aportaciones que su país realizaba al presupuesto comunitario.
- Por otra, la llegada al poder de nuevos líderes europeos como Helmut Kohl o François Mitterrand alimentó un impulso europeísta decidido que se concretó en la firma del Acta Única Europea (1986).

El nuevo acuerdo marcó el impulso definitivo hacia la creación de un mercado único, que solo había avanzado realmente en relación a la libre circulación de bienes, pero no de personas, servicios y capitales.

- El Acta estableció un proceso de convergencia normativa imprescindible para armonizar las legislaciones nacionales, para lo que introdujo algunos cambios en la toma de decisiones comunitarias.
  - Estos tendieron a reforzar el principio de mayoría cualificada frente al de unanimidad, lo que reducía considerablemente el poder de veto de los Estados.
- Asimismo, reformó y fortaleció los fondos estructurales con el fin de atenuar los desequilibrios regionales existentes en el espacio comunitario.
  - Este proceso de cohesión social afectó también a aspectos como la salud, la seguridad de los trabajadores y el medio ambiente.
- El Acta Única presentó, sin embargo, importantes lagunas, como por ejemplo el escasísimo avance experimentado en los poderes de decisión del Parlamento, la Comisión y el Tribunal de Justicia.
  - Además, se comenzó a abrir una apreciable brecha entre los países comunitarios, ya que el Reino Unido se negó sistemáticamente a aceptar la ampliación de la regulación de derechos laborales y sociales.
  - La solución fue aceptar posiciones de exención en determinados ámbitos, lo que iba a generar un mecanismo de distintas velocidades muy negativo para la cohesión y homogeneidad intracomunitaria.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht en 1992, fue el siguiente paso en el proceso de integración.

- La apuesta esencial de este acuerdo fue superar de forma explícita el objetivo económico del proceso para adoptar una vertiente más netamente política.
  - Aparecía oficialmente el término Unión Europea, aunque sin personalidad jurídica propia, y se establecía un nuevo esquema basado en tres pilares distintos:
    - El primer pilar, de naturaleza supranacional, englobaba el conjunto de políticas e instituciones de la Comunidad Europea y todo lo relativo a la Unión Económica y Monetaria.
    - Los dos pilares restantes respondían a un criterio de cooperación intergubernamental, por lo que cualquier decisión que se adoptara debía ser por unanimidad.
      - El llamado segundo pilar lo constituía la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

- El tercer pilar hacía referencia a Asuntos de Justicia e Interior.
- El Tratado de la Unión Europea introdujo otros dos conceptos importantes:
  - La ciudadanía europea –superpuesta y fundamentada en la del estado miembro-, cuyas principales ventajas eran las siguientes:
    - Derecho de circulación y residencia en el territorio comunitario.
    - Derecho al sufragio en las elecciones europeas y municipales.
    - Derecho de petición ante el Parlamento Europeo.
    - Derecho a gozar de la representación diplomática de la Unión Europea.
  - La subsidiariedad, que se refiere a la distribución de competencias entre la UE y los Estados.
- En lo que se refiere a las reformas institucionales establecidas en Maastricht, cabe destacar las siguientes:
  - Ampliación de las competencias del Parlamento: investidura de la Comisión y poder de codecisión.
  - Creación de nuevas instituciones tales como el Comité de Regiones, el Defensor del Pueblo, y el Tribunal de Primera Instancia.

## **7. PROFUNDIZACIÓN Y AMPLIACIÓN: EL DIFÍCIL RUMBO DE LA ACTUAL UE.**

En vez de consolidar la nueva estructura comunitaria, la aprobación del Tratado de la Unión Europea inició un periodo de permanentes y fracasadas reformas.

- Una incoherente sucesión de tratados y proyectos que, o bien han quedado obsoletos nada más nacer o, simplemente, han sido rechazados por los ciudadanos.
  - En definitiva, la Unión se encuentra hoy envuelta en una atmósfera de evidente parálisis que parece lejos de poder superarse.
- Esta serie de fracasos han sido provocados, en parte, por la frenética sucesión de incorporaciones.
  - Estas han generado una permanente duda acerca de la viabilidad del esquema de organización interna vigente, así como una incapacidad manifiesta para acometer las necesarias reformas.
- A esto hemos de añadir la incapacidad de la Unión Europea para ofrecer a los ciudadanos un esquema atractivo, comprensible, transparente y participativo.

Nada más aprobarse el TUE, la Comunidad entró en el proceso de su reforma, puesto que en 1995 se produjo el ingreso de Austria, Suecia y Finlandia.

- Esta ampliación fue bastante sencilla, dada la coherencia económica y política de los nuevos miembros y su situación de profunda interdependencia con el espacio comunitario.
- Pero la Europa de los quince quedó pronto superada, pues aunque Noruega rechazó nuevamente su integración, Chipre, Malta y otros países de la Europa Central y Oriental comenzaron sus respectivos procesos de incorporación.

- La UE se encaminó a una ampliación a diez o doce nuevos Estados extraordinariamente compleja, pues los nuevos solicitantes presentaban una enorme heterogeneidad política y económica.

El primer resultado de este proceso de permanente reforma fue el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999.

- Constituyó, una vez más, un acuerdo de mínimos, dadas las fuertes reticencias de muchos Estados a la hora de ceder soberanía en materia de política exterior o afrontar lo que debía ser el nuevo marco institucional comunitario.
  - Se creó la figura del Alto Representante de la PESC y se reiteró el deseo de integrar en la UE la estructura militar de la Unión Europea Occidental.
  - A su vez, el principio de abstención constructiva confirmaba la tendencia hacia una Europa de distintas velocidades.
- Ámsterdam fue, en consecuencia, incapaz de resolver los verdaderos problemas que planteaba la ampliación:
  - Reforma institucional.
  - Adopción de decisiones.
  - Distribución de los fondos estructurales y de cohesión.
  - Resolución de los problemas de transparencia, participación, información y apertura democrática de la Unión a los ciudadanos.

Un nuevo intento de solucionar los problemas lo constituyó el Tratado de Niza de 2001.

- Este, aunque volvió a ser un acuerdo limitado en el que prevalecieron los intereses nacionales, al menos estableció un mecanismo de distribución de poder y toma de decisiones.
  - El acuerdo amplió el principio de mayoría cualificada para adoptar decisiones y estableció una nueva distribución de votos en el Consejo.
- El número de comisarios disminuyó, al tiempo que aumentaba el de parlamentarios, cuyo organismo ampliaba su capacidad de decisión.
- Sin embargo, Niza volvió a encontrarse con el veto de los ciudadanos, esta vez los de Irlanda, que se negaron a ratificar el acuerdo en una primera consulta.
  - Una consulta posterior en octubre de 2002 hizo posible que el tratado fuera aprobado, entrando en vigor en febrero de 2003.

El proyecto de Constitución Europea fue el siguiente intento de poner fin a los desajustes de la Unión.

- No obstante, el rechazo del proyecto en el referéndum de Francia y los Países Bajos, confirmó un nuevo fracaso de los dirigentes ante la ciudadanía.
  - Este fracaso fue aún mayor que los anteriores, ya que había nacido como una forma de simplificar los textos y aproximarlos a los ciudadanos.
  - Además, el fracaso de la Constitución dejó sin respuesta institucional a la nueva ampliación protagonizada en 2004 por diez nuevos miembros: Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Malta y Chipre.
    - A estos se unieron en 2007 Rumania y Bulgaria.

Para tratar de encontrar una salida, en diciembre de 2007 se aprobó un nuevo texto, el Tratado de Lisboa.

- El nuevo Tratado ampliaba el poder de decisión del Parlamento, poniéndolo en pie de igualdad con respecto al Consejo.
  - Aunque lo más novedoso era la participación prevista de los parlamentarios nacionales, especialmente en el ámbito de control de la Unión.
- Se introdujo también la iniciativa ciudadana –con un mínimo de un millón de firmas de personas de distintos países miembros- y se consideró, por primera vez, la posibilidad de que un Estado pudiera solicitar la retirada de la Unión.
- Otros cambios importante fueron:
  - La aparición de la figura del presidente del Consejo.
  - La creación de la figura del vicepresidente de la Comisión.
  - La extensión del principio de mayoría cualificada para tomar las decisiones.
  - La reducción del número de comisarios, pues dejará de haber uno por cada país, siendo estos rotatorios.
  - La ampliación de la actuación de la Unión en ámbitos de justicia y seguridad interior, energía y política exterior.
- Por último, representaba una novedad el hecho de que los miembros acuerden una cláusula de solidaridad según la cual la Unión y los Estados actuaran conjuntamente en caso de que un miembro sufra una catástrofe.

## **8. FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

Instituciones.

- La estructura interna de la Unión Europea se basa en cuatro instituciones esenciales: Comisión, Parlamento, Consejo Europeo y Tribunal de Justicia.
  - Este sistema hace posible el arbitraje entre los distintos intereses.
    - Representando la Comisión el interés común de la Unión Europea, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros el de los propios estados, y el Parlamento el de los pueblos.
    - Esta coexistencia de los rasgos supranacionales con los intergubernamentales ha demostrado ser un medio eficaz para asegurar la protección de los estados al tiempo que permite compartir las soberanías estatales.
- Comisión Europea.
  - Es un órgano colegiado constituido por 27 miembros elegidos a razón de uno por cada Estado (el Tratado de Lisboa prevé su reducción).
  - Es independiente de los gobiernos nacionales, ya que representa y defiende los intereses de la Unión en su conjunto.
  - Tiene cuatro misiones esenciales:
    - Derecho de iniciativa, esto es, la capacidad para elaborar y proponer al Parlamento y al Consejo la adopción de la legislación comunitaria.

- Velar por el cumplimiento de la legislación comunitaria, pudiendo abrir un procedimiento de infracción a los Estados que la incumplan.
  - Gestionar y aplicar las políticas de la Unión y su presupuesto.
  - Representar a la UE en los organismos internacionales.
- Cada cinco años se nombra un nuevo presidente de la Comisión, elegido por consenso de los Estados.
  - Su nombramiento ha de ser ratificado por el Parlamento.
- El presidente elige a los comisarios, aunque siguiendo siempre la propuesta de cada Estado.
  - La lista de comisarios se somete, a su vez, a la aprobación del Parlamento.
- Parlamento Europeo.
  - Desde 1979 se elige por sufragio universal directo de todos los ciudadanos de la Unión para un periodo de cinco años.
  - Aunque el Tratado de Niza establecía que el número de parlamentarios debía ser de 736, para las elecciones de 2009 se acordó ampliar ese número hasta los 785.
    - Esta previsto que en las siguientes elecciones se limite de nuevo a 736 si no se ratifica el Tratado de Lisboa, que lo fija en 751.
    - Los países con mayor número de votos son los cuatro grandes: Alemania, Francia, Reino Unido e Italia.
      - España se sitúa, junto con Polonia, en una situación intermedia.
      - Los que cuentan con menos representación son Malta, Chipre, Estonia, Luxemburgo y Eslovenia.
  - Las funciones esenciales del Parlamento son:
    - Controlar a las demás instituciones de la Unión, especialmente a la Comisión, que es responsable políticamente ante el Parlamento.
      - Este puede censurar su actuación, lo que supondría la dimisión de la Comisión.
      - Supervisa el trabajo de los comisarios a través de preguntas y comisiones de investigación (si se diera el caso).
    - Aprobar el presupuesto, tarea que realiza junto con el Consejo.
    - Aprobar la legislación europea, también junto al Consejo.
  - En la mayoría de temas, la aprobación del Parlamento se realiza mediante el procedimiento de codecisión.
    - Es decir, tanto el Parlamento como el Consejo deben estar de acuerdo en aprobar esa decisión.
    - Si uno de ellos no acepta la propuesta legislativa, se nombra un comité de conciliación formado a partes iguales por ambas instituciones.
      - Si no se llega a ese acuerdo final, la propuesta no se adopta.

- El Consejo de la Unión Europea.
  - Es la principal instancia de decisión, que por regla general ha de ser adoptada mediante mayoría cualificada.
    - Si bien rige la unanimidad en campos como Política Exterior y de Seguridad Común o en Asuntos de Justicia e Interior.
  - Representa a los Estados miembros y a sus reuniones asiste el ministro correspondiente de cada país en función de la cuestión a tratar.
    - Este organismo recibe el nombre de Consejo de Ministros.
  - Si se reúnen los jefes de Estado y de Gobierno se llama Consejo Europeo.
    - Su función es diseñar las líneas generales de la política que debe seguir la Unión.
    - Se celebran hasta cuatro Consejos Europeos anuales y en ellos participa el presidente de la Comisión.
  - Las funciones del Consejo son:
    - Legislar y aprobar las leyes europeas, en muchos ámbitos junto al Parlamento.
      - Lo hace siempre a propuesta de la Comisión.
    - Concluir los acuerdos internacionales con terceros países u otras organizaciones internacionales.
    - Coordinar la política general económica de los países miembros a través del Ecofin.
    - Aprobar el presupuesto junto con el Parlamento.
    - Desarrollar la cooperación en materias de Justicia e Interior y de Política Exterior y Seguridad Común.
  - La agenda de las reuniones del Consejo la preparan los representantes permanentes de cada Estado ante la Unión Europea.
    - Estos se reúnen todas las semanas en un Comité de Representantes Permanentes (Coreper).
    - El Coreper trata todas las cuestiones a excepción de las cuestiones agrícolas, que cuentan con su propio y específico Comité Especial de Agricultura.
  - Cada Estado miembro ostenta la presidencia del Consejo de forma rotatoria y durante un periodo de seis meses, si bien desde 2010 existe también un presidente permanente de la UE.
    - La presidencia cuenta con una Secretaría general, cuyo titular también ocupa el cargo de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común.
- El Tribunal de Justicia.
  - Se ocupa de garantizar que la legislación europea se aplique y que lo haga de forma homogénea en todos los países miembros.
    - Además, vela por que los Estados y las instituciones europeas cumplan las leyes europeas.
    - Esta compuesto por veintisiete jueces, uno por país, aunque normalmente no se reúne en pleno sino en salas de 13 magistrados o en cámaras de 5 ó 3 jueces.

- Para mejorar su funcionamiento en 1988 se creó el Tribunal de Primera Instancia, encargado especialmente de demandas presentadas por particulares y empresas.
- Existen muchas otras instituciones europeas relevantes.
  - Tribunal de Cuentas; encargado de velar por el buen uso de los fondos públicos de la unión.
  - Comité Económico y Social; compuesto por representantes de los sindicatos, los empresarios y otros agentes sociales.
  - Comité de las Regiones; agrupa representantes de los entes regionales y locales.
    - Debe ser consultado antes de tomar una decisión sobre temas de su competencia.
  - El Banco Central Europeo; fija las grandes líneas de la política económica y monetaria de los países del Euro.
  - Defensor del Pueblo Europeo; encargado de velar por la defensa de los derechos de los ciudadanos, empresas y organizaciones de la UE en relación con la administración de la Unión.

#### Normas europeas.

- La legislación europea adopta distintas formas.
  - Existen actos vinculantes –reglamentos, directivas y decisiones- y actos no vinculantes: recomendaciones y dictámenes.
- Reglamento.
  - Es un acto de obligado cumplimiento en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros.
    - Esto es, su entrada en vigor supone su incorporación inmediata a los ordenamientos jurídicos de todos los países sin necesidad de que estos adopten ninguna medida legislativa específica.
  - Reviste un alcance general y los ciudadanos pueden solicitar a los tribunales su aplicación directa.
- Directiva.
  - Tiene el mismo carácter obligatorio y general que el reglamento.
  - La diferencia es que la directiva es más flexible, pues deja a los Estados la posibilidad de elegir la forma de alcanzar los objetivos definidos por la norma europea.
    - Por eso se necesita que los Estados desarrollen medidas nacionales de ejecución de las directivas, para la cual disponen de un periodo de tiempo entre seis meses y dos años.
    - Si un Estado no desarrolla una directiva europea, la Comisión puede pedir al Tribunal de Justicia que inicie un procedimiento contra ese Estado.
- Decisión.
  - Es igual que una directiva, pero con un destinatario preciso.
    - Esto es, va dirigida a una o unas personas físicas o jurídicas concretas o a un Estado o Estados determinados.
  - A diferencia de la anterior, que entre en vigor tras su publicación en el Boletín Oficial, la decisión debe ser obligatoriamente notificada a los interesados.



- Otra diferencia esencial es que en la decisión aparecen determinados los medios que se deben emplear para llegar al resultado buscado.
- Recomendaciones y dictámenes.
  - Son actos no vinculantes que, simplemente, marcan caminos o temas sobre los que las instituciones europeas muestran un especial interés.

## **9. CONCLUSIONES.**

Tras medio siglo de experiencia, el proceso de integración europea presenta enormes luces y alguna persistente sombra.

- Seguramente su mayor éxito ha sido alejar de forma definitiva el fantasma del enfrentamiento militar entre los europeos, lo que en términos históricos es, sin duda, un logro extraordinario.
- Por el contrario, la Unión Europea sigue apareciendo como una institución demasiado distante y alejada de los ciudadanos, lo que contrasta con su cada vez mayor protagonismo en la toma de decisiones que les afectan.
  - No hay que olvidar que la legislación europea prevalece sobre la legislación nacional en materias de su competencia, por lo que es de aplicación directa y obligatoria por parte del poder judicial.
  - Por ello, es necesario que la Unión realice un mayor esfuerzo de transparencia, accesibilidad y proximidad a fin de mejorar su dimensión democrática y afianzar la identidad de los ciudadanos con respecto a ella.