

Cuadernos Europeos de Deusto

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 50/2014

Cuadernos Europeos de Deusto es una revista universitaria especializada en el estudio de la Unión Europea desde un enfoque interdisciplinar. Su objetivo fundamental es difundir conocimientos sobre el proceso de construcción europea en sus diferentes dimensiones (histórica, política, jurídica, económica, social, cultural...), así como suscitar la reflexión y la valoración crítica de los diferentes factores que van determinando su evolución y transformación.

Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Servicios del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.

Organización editorial:

Dirección:

Beatriz Pérez de las Heras

Dirección-Adjunta:

M.^a Luz Suárez Castiñeira

Consejo de Redacción:

Joana Abrisketa Uriarte (Universidad de Deusto, Bilbao)
Francisco Aldecoa Luzárraga (Universidad Complutense, Madrid)
Steffen Bay Rasmussen (Universidad de Deusto, Bilbao)
Javier Bilbao Ubillos (Universidad País Vasco, Bilbao)
Cristina Churruga Muguruza (Universidad de Deusto, Bilbao)
Pablo Antonio Fernández Sánchez (Universidad de Sevilla)
Igor Filibi López (Universidad País Vasco, Bilbao)
Laura Gómez Urquijo (Universidad de Deusto, Bilbao)
Beatriz Iñarritu Ibarreche (Universidad de Deusto, Bilbao)
Enrique Linde Paniagua (UNED, Madrid)
Antonio Manrique de Luna (Universidad de Deusto, Bilbao)
Nicolás Mariscal Berástegui (Universidad de Deusto, Bilbao)
José Martín y Pérez de Nanclares (Universidad de Salamanca)
Oana Petrescu (Universidad de Deusto, Bilbao)
Francisco Rodríguez Ortiz (Universidad de Deusto, Bilbao)
M.^a Luisa Sánchez Barrueco (Universidad de Deusto, Bilbao)
Gema Tomás Martínez (Universidad de Deusto, Bilbao)
Mariola Urrea Corres (Universidad de la Rioja, Logroño)

Consejo Asesor:

Alberto Alemanno (HEC, París)
Karolina Boronska-Hryniewiecka (Wroclaw University)
Juan Luis Crucelegui (UNCTAD)
Peter Gjortler (Riga University)
José Palacio González (Tribunal de Justicia de la UE)
Joaquín Roy (University of Miami)
Carmelia Toader (Tribunal de Justicia de la UE)
Augustin Fuerea (Nicolae Titulescu University of Bucharest)

Secretaría Técnica:

Jone Elizondo
Aurelia Dercaci

Administración y secretaría:

estudios.europeos@deusto.es

Precios de Suscripción:

	2 números año	Número suelto
Zona euro	44 euros (IVA incluido)	28 euros (IVA incluido)
Otras zonas	60 dólares	39 dólares

Revista incluida en el catálogo LATINDEX.
Indexada en las bases de datos ISOC y EBSCO.

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: BI - 620-91

Revista

Cuadernos Europeos de Deusto

Normas de publicación

Contenido. La revista *Cuadernos Europeos de Deusto* publica, con carácter semestral (octubre y abril), estudios jurídicos, económicos, políticos, sociales e históricos sobre el proceso de integración europea.

Envío de originales. Los originales han de ser inéditos y escritos en castellano. También podrán admitirse originales en alguna de las lenguas oficiales de la Unión Europea, así como en Euskera, en Microsoft Word o formato compatible. Se enviarán en soporte electrónico al Instituto de Estudios Europeos a la dirección: estudios.europeos@deusto.es

Formato

—En primera página se incluirá el título, nombre del autor, filiación académica, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto. La segunda página recogerá un sumario, dos resúmenes, en castellano e inglés, de unas 120 palabras cada uno y las palabras clave de trabajo (entre 3 y 5 palabras) tanto en castellano como en inglés.

—Extensión máxima: 70.000 caracteres con espacio.

—Tipo y tamaño de letra: *Times New Roman* 12.

—Notas a pie de página: *Times New Roman* 10.

—Título del artículo: *Times New Roman* 14, mayúscula y negrita.

- Ejemplo: **LA ENERGÍA ELÉCTRICA Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE**

—Primer rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y negrita.

- Ejemplo: **La política energética en la UE**

—Segundo rango de apartado: *Times New Roman* 12, minúscula y cursiva.

- Ejemplo: *La posición de la UE en las negociaciones internacionales*

—Sumario:

- Ejemplo: **Sumario:** I. Introducción.—II. Marco jurídico-institucional de la política ambiental UE. 1. Marco Institucional. 2. Marco Jurídico—III. El papel de la UE en las negociaciones internacionales del régimen sobre cambio climático. 1. La posición de la UE en las negociaciones internacionales. 2. La política de la CE para combatir el cambio climático. 2.1. Antes de la reforma de Maastricht. 2.2 Después de la reforma de Maastricht—IV. Conclusiones.

—Párrafos: interlineado sencillo, justificado y primera línea sangrada en un tabulador.

- Ejemplo:

Sin embargo, este artículo hace comprender la ZEE no sólo la columna de agua suprayacente sino el lecho y el subsuelo de la marino, coincidiendo, en parte, con la plataforma continental, como luego veremos.

¿Estarían entre estas actividades económicas el almacenamiento de dióxido de carbono? En principio no parece que haya nada que lo impida...

Citas al pie de página

—Tamaño: *Times New Roman* 10.

—Las llamadas a las notas y la numeración de éstas se harán con superíndices.

- Ejemplo: El liderazgo desempeña un papel fundamental en el combate contra el cambio climático en el plano internacional¹, sobre todo teniendo en cuenta que hay que lograr «la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático»².

¹ BAUMERT, K. and KATE, N., «Introduction: An Architecture for Climate Protection» en BAUMERT, K. et aliter (eds.), *Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate*, World Resources Institute, Washington 2002.

² Artículo 2, CMNUCC.

—Los nombres de autores citados en el texto general irán primero el nombre y después los apellidos. En cambio, en las notas y citas, irán los apellidos y nombre, éste sólo son iniciales y todo con mayúsculas.

- Ejemplo: Los comentarios de José María Saúca al artículo¹ antes citado...

¹ Vid. el artículo 43 y comentarios al mismo por SAÚCA, J.M.

—En caso de repetir la referencia a un autor o documento previamente citado, se indicará el apellido o apellidos y la inicial o iniciales de su nombre, seguidos de *op. cit.*, con indicación de la nota y páginas de referencia.

- Ejemplo: Vid. KABUNDA, M., *op. cit.*, nota 7, p. 8.

—En caso de repetir de forma inmediata la misma referencia a autor o documento, se indicará con *Ibid.* y el número de página.

- Ejemplo:

—Vid. MANN, M., «El poder autónomo del Estado: Sus orígenes, mecanismos y resultados», *Zona Abierta*, n.º 57, 1991, pp. 15-50.

—*Ibid.*, p. 23.

—Citas de libros y partes de libros:

- Libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, *título del libro en cursiva*, publicación, lugar de edición, año.

—Ejemplo: KAPUSCINSKI, R., *El emperador*, ed. Anagrama, Barcelona, 2003.

- Partes de libros: APELLIDOS, Inicial del nombre, «parte del libro entre comillas», en APELLIDOS, Inicial del nombre, (ed., dir. o coor.), *título del libro en cursiva*, publicación, lugar, año, edición, pp.

—Ejemplo: KABUNDA, M., «La crisis africana: diagnóstico y lecturas» en MBUYI, K. (coor.), *África subsahariana ante el nuevo milenio*, ed. Pirámide, Madrid, 2002, pp. 125-143.

—Citas de artículos de revista: APELLIDOS, Inicial del nombre, «título del artículo entre comillas» en nombre de la revista en cursiva, n.º, fecha, pp.

- Ejemplo: MANN, M., «El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados» en *Zona Abierta*, n.º 57/58, 1991, pp. 15-50.

- Citas de referencias de internet: APELLIDOS, Inicial del nombre, *Título en cursiva*, Institución o conferencia donde fue presentada, lugar y fecha, n.º, Website y fecha de consulta.
 - Ejemplo: RUIZ-GIMÉNEZ, I., *La revitalización de la «guerra justa» en la postguerra fría desde una perspectiva constructivista: la irrupción del intervencionismo humanitario*, Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid, Working Paper n.º 23/2004: www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html (última consulta 26/10/2006)
- La abreviatura de artículo será art. y sólo se empleará cuando vaya entre paréntesis, en los demás casos deberá ir con todas las letras.
 - Ejemplo: ... la política comercial común en el sentido del artículo 113 (hoy art. 133) implica...
- Las palabras extranjeras deben ir en *cursiva*.
 - Ejemplos: *non bis in idem*, *stakeholders*,...
- La palabra *página* se abreviará p. o pp., según proceda. *Siguientes* será ss.
 - Ejemplo: ... nota 12, pp. 60-62 y ss.
- Siglas, abreviaturas y acrónimos irán en mayúsculas sin espacio (pegadas) y sin puntos. Sin embargo, la primera vez que se mencionen deberá constar, entre paréntesis el significado de las éstas.
 - Ejemplos:
 - ONU (Organización de Naciones Unidas)
 - OTAN, UE
- Sobre cuadros, gráficos y tablas:
 - Deberán estar incorporados en el texto de forma ordenada.
 - Deberán incluir la referencia completa de la fuente.

Proceso de evaluación y publicación. Los trabajos dirigidos a la sección de Estudios se someterán a la previa evaluación por un miembro del Consejo de Redacción y por un experto independiente a la revista. Aparte de las cuestiones formales de presentación, se valorarán la coherencia de los trabajos con el enfoque de la revista, su carácter innovador, el rigor de análisis y metodológico y su aportación al conocimiento del proceso de construcción europea. El proceso de evaluación será absolutamente anónimo. La decisión sobre la publicación o no de los originales, así como su publicación con previas modificaciones será comunicada en un plazo no superior a 3 meses desde el momento en que se acepta su entrega.

Copyright y permisos

Los autores cuyos trabajos son aceptados para su publicación firmarán un contrato con la Universidad de Deusto, cediendo los derechos exclusivos de publicación, reproducción y distribución, en todos los formatos y soportes disponibles.

Los autores asumen la responsabilidad de obtener todos los permisos necesarios para la reproducción en sus manuscritos de cualquier texto, material o ilustración, proveniente de otro autor, institución o publicación.

Las consecuencias que puedan derivarse de denuncias por publicación de artículos plagiados serán responsabilidad exclusiva de los autores.

Más información: www.iee.deusto.es

Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 50/2014

25.º aniversario (1988-2013)
Grandes hitos de la construcción europea

Sumario

Presentación: Beatriz PÉREZ DE LAS HERAS	13
Estudios	
Igor FILIBI, La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos	19
Javier BILBAO, Del mercado único a la Unión Monetaria: ¿hacia una política económica común?	51
Francisco de Borja LASHERAS, The times are changing: resetting CSDP and European Defence	77
David ORDÓÑEZ SOLÍS, La configuración del Espacio Judicial Europeo	105
Ida MUSIAŁKOWSKA, Enlargements of the European Union	141
Luis JIMENA QUESADA, La consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea	173
Jurisprudencia	
David ORDÓÑEZ SOLÍS, La impronta de las sentencias <i>Francovich</i> , <i>Bosman</i> , <i>Kadi</i> y <i>Factortame</i> en la jurisprudencia de la Unión Europea (1988-2013)	201
Actualidad comunitaria	
Beatriz IÑARRITU, Veinticinco años de Crónica Comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea (1988-2013)	223

Presentación

En 1988 veía la luz el primer número de *Cuadernos Europeos de Deusto* (CED). A este ejemplar pronto siguieron otros dos, publicados, al igual que el primero, como tiradas aparte de *Estudios de Deusto*, una de las Revistas más veteranas de la Universidad de Deusto (UD). El Profesor Juan Churruga, por aquel entonces Director de *Estudios de Deusto*, no sólo nos brindó el cobijo editorial necesario, sino que, con su innata sabiduría y grandeza personal, nos enseñó los secretos del proceso creativo de una revista universitaria. Gracias a su generosidad, CED pronto se convirtió en una revista independiente a partir de 1990. El Profesor Nicolás Mariscal, Director del Instituto de Estudios Europeos (IEE) en aquel momento, asumió su dirección, tarea que desempeñó con gran acierto y rigor hasta 2009. Fruto de su constante dedicación y entusiasmo personal, CED escaló posiciones de mayor reconocimiento hasta hacerse un hueco visible en los rankings de revistas universitarias.

A lo largo de estos 25 años de existencia, CED ha pretendido contribuir al análisis crítico y a la transferencia de conocimiento sobre la construcción europea. No siempre ha sido una tarea fácil, dada la complejidad en sí del proceso de integración, las continuas reformas de Tratados, las sucesivas crisis institucionales y políticas, las deficiencias y los logros que han jalado la evolución y transformación de Europa en este período.

Este n.º 50 de CED aporta una recopilación valorativa de algunos de los hitos más relevantes de la construcción europea en estos últimos 25 años. A lo largo de sus páginas, seis expertos, desde su respectivo enfoque personal, nos ofrecen su visión sobre los principales progresos políticos, jurídicos y económicos que identifican la actual Unión Europea (UE).

1988 fue un año de transición en Europa: apenas recién implementados los cambios introducidos por el Acta Única Europea para consolidar el Mercado Único, se gestaba ya una nueva reforma de los Tratados para dar el salto al siguiente piso del edificio europeo, a saber, la unión económica y monetaria. Poco después, el fin de la Guerra Fría y la emergencia de un nuevo mapa europeo desbordarían aquel objetivo inicial de profundización para abrir paso al Tratado de Maastricht, por el que se establecía la Unión Europea como nueva etapa de mayor proyección política. Bajo el título «La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos», el Profe-

sor **Igor Filibi**, nos evoca aquel apasionante momento del que se han cumplido, efectivamente, dos décadas. Inicia su artículo resaltando el mayor logro de la integración europea, a saber, la *paz estructural*, cuya firme consolidación le lleva a calificar la UE como el «mayor experimento político pacífico de la Historia». El autor identifica a continuación los principales retos que encara actualmente la UE: el encaje de los actores no estatales, el cuestionamiento del modelo social europeo y la definición del futuro político e institucional de Europa, con el déficit democrático y el alejamiento de los ciudadanos como telón de fondo. Concluye el Profesor Filibi que sólo a través de una Convención, en la que participen los representantes directos de los ciudadanos y de la sociedad civil, podrán diseñarse legítimamente los futuros resortes de una Europa políticamente unida.

En su artículo «Del Mercado Único a la Unión Monetaria: ¿hacia una política económica común?», el Profesor **Javier Bilbao Ubillos** analiza detalladamente la evolución de la arquitectura de gobernanza económica en la UE, desde sus inicios en el Mercado Común a la actual Unión Monetaria, destacando el carácter irregular del proceso y la plena construcción del Mercado Único como denominador común del proyecto europeo. Concluye el autor que en el actual contexto de crisis se ha perdido la oportunidad de avanzar hacia una Europa más federal, al no haberse dado pasos significativos para la unión fiscal y la unión bancaria, pilares necesarios de la unión económica.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) fue, sin duda, uno de los elementos de mayor proyección política introducidos por el Tratado de Maastricht. Aun diseñada como ámbito de cooperación intergubernamental, la PESC aportó como valor añadido la incorporación del apartado de seguridad y defensa, dimensión ésta última desterrada de la agenda europea desde 1952, como consecuencia del fracaso del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa. **Francisco de Borja Lasheras** nos adentra en este apartado, destacando que la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) consagrada jurídicamente por el Tratado de Lisboa no ha supuesto un cambio significativo en la defensa europea. La naturaleza jurídica de la UE y las distintas prioridades y opciones de los Estados miembros siguen condicionando el avance hacia una auténtica política común, argumenta este experto en asuntos internacionales y europeos. Con todo, a lo largo de los últimos años, la PCSD ha demostrado su utilidad como instrumento para la gestión de crisis, si bien las operaciones militares y civiles han resultado de alcance limitado, coherentes con el perfil de poder blando que caracteriza a la UE como actor de seguridad internacional. Opina el autor que el contexto mundial actual, con nuevos poderes de influencia y con EEUU mirando hacia Asia, ofrece a la UE el momento estratégico y propicio para redefinir la defensa europea, de forma flexible y real, lo que exige

también el establecimiento de sinergias con otros marcos de cooperación, como la OTAN. Concluye este experto que la tarea que el Consejo Europeo ha encomendado recientemente al próximo Alto Representante, de formular una estrategia global para 2015, puede constituir el primer paso significativo hacia ese objetivo.

El Magistrado y Doctor en Derecho, **David Ordóñez Solís**, nos guía por el complejo proceso constitutivo e institucional del espacio judicial europeo, una de las principales conquistas políticas y jurídicas de estos últimos 25 años. Con el rigor que le caracteriza, el autor inicia el análisis evocando los primeros elementos de la cooperación judicial en la etapa de las Comunidades Europeas, se detiene a continuación en el Tratado de Ámsterdam (1999), en virtud del cual se fraguó la cooperación judicial en los ámbitos civil y penal, y llega al espacio de libertad, seguridad y justicia, tal como ha sido configurado por el Tratado de Lisboa (2009) y que sirve de marco jurídico al desarrollo del espacio judicial europeo. En todo este recorrido, la labor interpretativa del TJUE ha sido clave, apunta el autor. Finalmente, la consolidación futura del espacio de libertad, seguridad y justicia dependerá, a su juicio, de la interacción efectiva entre instancias judiciales nacionales, el TJUE y, en el campo de los derechos fundamentales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En mayo de 2014 se cumplen 20 años de la quinta ampliación de la UE, la más numerosa por el número de Estados que se adhirieron simultáneamente (10) y, sin duda, la de mayor significación política, por acoger a países que habían permanecido al margen de la construcción europea durante todo el período de la Guerra Fría. La Profesora **Ida Musialkowska** analiza desde una perspectiva económica este acontecimiento histórico. Tras recordar brevemente las condiciones de adhesión, los denominados «criterios de Copenhague», el artículo se detiene pormenorizadamente en valorar el impacto económico recíproco que ha supuesto la incorporación de estos Estados. Desde su experiencia directa y conocimiento profundo del tema, la autora analiza las importantes transformaciones observadas por los nuevos países, concluyendo que, en general, todos ellos, si bien con resultados diferentes, han experimentado un rápido crecimiento económico y social, en cualquier caso mayor que el que hubieran registrado fuera de la UE. Concluye la Profesora de Poznan que la ampliación del proyecto europeo a los Estados del Centro y Este de Europa ha reportado estabilidad política y económica a la región, reforzando a su vez la posición geopolítica de la UE en su conjunto.

El Profesor **Luis Jimena** nos adentra en el largo camino de la formalización jurídica de los derechos fundamentales, desde su aplicación como principios generales del Derecho por el TJUE hasta su consagración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, con el mismo valor jurídico

de los Tratados. A pesar de este logro de legitimidad política y democrática, el autor argumenta, con su habitual minuciosidad, las asimetrías normativas en el tratamiento de algunos derechos, así como las preocupantes excepciones consentidas a algunos Estados (Polonia, Reino Unido y República Checa).

Completan este número 50, los apartados de comentario de Jurisprudencia y de Actualidad Comunitaria, en los que nuestros fieles y estimados colaboradores, David Ordóñez Solís y Beatriz Iñarritu, nos ofrecen respectivamente una interesante y detallada selección de las sentencias más relevantes del TJUE, así como de los acontecimientos más destacados del período 1988-2013.

Queremos dejar constancia en estas líneas de nuestro agradecimiento muy particular a todos los colaboradores, por su valiosa contribución y su generosidad al aceptar el encargo de preparar sus respectivos trabajos para este número 50.

Por último, antes de concluir esta presentación, deseamos expresar nuestro profundo agradecimiento a la Diputación Foral de Bizkaia, por habernos acompañado a lo largo de todos estos años, brindándonos su respaldo institucional y su apoyo financiero, sin los cuales no hubiera sido posible celebrar este aniversario.

Muchas gracias también a los miembros del Consejo de Redacción y a M.^a Luz Suárez, Directora del IEE, por la confianza y el trabajo conjunto.

Esperamos que todo este esfuerzo colectivo sirva para contribuir entre todos a la configuración de una Europa política y socialmente más unida, capaz de transformarse en los próximos años en una referencia mundial de democracia y solidaridad.

Beatriz Pérez de las Heras
Directora de Cuadernos Europeos de Deusto

Universidad de Deusto, febrero de 2014

Estudios

La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos*

Igor Filibi

Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad del País Vasco (UPV/EHU)

Sumario: I. Introducción.—II. Integración europea y paz: la paz estructural.—III. Del modelo tecnocrático al debate político: la Unión Europea. 1. El modelo tecnocrático y la crisis de legitimidad. 2. La mutación de la naturaleza integración europea: de la economía a la política. 3. El debate constitucional y el Tratado de Lisboa.—IV. Algunos retos pendientes de la integración europea. 1. La incorporación de los actores no estatales: regiones, naciones sin Estado. 2. Las Naciones sin Estado. 3. La Europa social y el neoliberalismo. 4. El futuro de Europa, ¿diplomacia o democracia? Hacia una nueva convención.

Resumen: El presente artículo, a modo de balance provisional, señala algunos de los principales hitos del proceso de integración europea: la paz entre los Estados europeos —una verdadera paz estructural—, la Unión política, el tratado constitucional. Pero tampoco pueden olvidarse las insuficiencias con el déficit democrático y, en particular, tres retos que debe afrontar: el encaje de las regiones y naciones sin Estado, el debate sobre el modelo social en Europa y la forma de continuar el proceso de integración, superando el alejamiento de los ciudadanos y fomentando una participación activa de los mismos. Para ello, se concluye, es necesaria una nueva Convención, única forma de volver a ilusionar a los ciudadanos con un proyecto europeo atractivo.

Palabras clave: Unión Europea, integración, convención, Europa social, regiones.

Abstract: *This article evaluates the main outcomes and shortcomings of the European integration process since Maastricht. Some of the main achievements to be pointed out are the old goal of achieving peace in the continent —a true structural peace—, the political Union, and the constitutional treaty. But there have been important shortcomings as well, such as some sort of democratic deficit, and other challenges like the accommodation of regions and nations without state, the debate on the European social model, or the way of reforming the Union in the future. It is said that a new Convention, with an improved participation and representation, is much needed in order to reattach citizens to the European enterprise.*

Keywords: *European Union, integration, convention, Social Europe, regions.*

* Recibido el 20 de enero, aceptado el 3 de febrero.

I. Introducción

El presente artículo, a modo de balance provisional, señala algunos de los principales hitos del proceso de integración europea. En primer lugar, se aborda el que probablemente constituya el mayor logro de la integración, el final de las innumerables guerras entre las potencias: lo que podríamos denominar la *paz estructural* europea. Bien entendido que la ausencia de guerras no significa que no haya habido otros conflictos armados dentro del suelo europeo ni que hayan desaparecido todas las violencias, como la estructural o la cultural (Galtung).

Otro hito de primera magnitud fue el salto hacia lo político que se produjo con la creación de la Unión Europea. Si bien el proceso de construcción europea había funcionado razonablemente bien, su método, funcionalista y tecnocrático, comenzó a ser cada vez más cuestionado y perder legitimidad a medida que las Comunidades Europeas se transformaban (*mutaban*) en una Unión política. Puede decirse que cuando se completó el Mercado Interior y se inició el despliegue de la Unión Económica y Monetaria, es cuando más comenzó a cuestionarse el modelo de integración, uno de cuyos hitos fue la moneda única. El euro constituye no sólo un poderoso instrumento sino un verdadero símbolo de la Unión Europea.

Resulta sorprendente que *exactamente* a la vez que se acordaba el Tratado de la Unión Europea que sería firmado posteriormente en Maastricht, la Unión Soviética (URSS) colapsaba y se desintegraba. En diciembre de 1991 una gigantesca federación se desvanecía en el mismo instante en que otra gran Unión política se alzaba más al oeste. Más allá del movimiento tectónico que esto supuso para la geopolítica mundial, el colapso de la URSS hizo posible el derribo del Muro de Berlín. El muro de la vergüenza, que había separado familias y que simbolizaba la división de Europa, una vez derribado por los propios ciudadanos, permitió la reunificación de Alemania y de Europa, convirtiéndose ahora en símbolo de unión. Las adhesiones en masa de 2004 (con su corolario en 2007 y 2013) amplió el número de miembros de la Unión hasta los 28 Estados.

Ese año, 2004, será recordado probablemente como uno de los grandes hitos de la historia de la integración, pues confluyen dos elementos de primer orden: por un lado, la Unión dio la bienvenida de forma solemne a los nuevos países hermanos del centro y este de Europa; por otro lado, se adoptaba formalmente el texto constitucional que había redactado la Convención, y en cuyos debates habían participado los nuevos miembros.

Después de este clímax, Europa entró en una fase de decepción y desencanto. Los problemas en la ratificación del nuevo tratado, que ya habían sido avanzados por resultados negativos en tratados anteriores, esta vez resultaron insalvables. Se inició una fase de crisis de modelo, cuya salida de

compromiso fue el Tratado de Lisboa. Si bien es cierto que no resiste la comparación con un tratado constitucional, tampoco puede ser infravalorado, pues supone un avance significativo en multitud de ámbitos cuyo alcance apenas somos capaces de vislumbrar en la actualidad.

Este breve repaso de algunos de los principales hitos en el camino de la integración europea nos sitúa en un escenario complicado pero apasionante. La Unión Europea seguramente constituye el mayor experimento político pacífico de la Historia, mostrando excepcionales logros a la vez que afronta retos igualmente extraordinarios.

Por ello, la segunda parte del artículo trata de identificar algunos de estos retos que afronta hoy la Unión Europea. En primer lugar, el encaje y acomodación de los actores no estatales, con particular atención a las regiones y naciones sin Estado, tema central de la agenda europea en un año en el que se producirá —al menos— el referéndum sobre la independencia de Escocia.

En segundo lugar, el cuestionamiento del modelo social europeo ante los embates neoliberales de la últimas tres décadas, que ha causado una considerable disminución en el nivel de protección social en toda Europa. No cabe duda de que este retroceso social, en el contexto de la crisis actual, ha alarmado a los ciudadanos europeos y es una de las principales razones del descrédito general de la política y de la deslegitimación de las instituciones, también las europeas.

En tercer lugar, el futuro de Europa —su futuro político e institucional—, lleva ya un tiempo en la agenda. Los ciudadanos europeos, a pesar de apenas contar con medios de alcance continental, llevan años debatiendo sobre la Europa que quieren. Desde el fracaso diplomático de Niza hasta el rechazo del texto aprobado por la convención, Europa no ha dejado de modificar los tratados, pero sin aclarar del todo el futuro. Hoy se habla de unión bancaria y fiscal, de eurobonos, y hasta de federación, a la vez que otros hablan de simple mercado e incluso de abandonar la Unión (Reino Unido).

No sólo está en cuestión la dirección de la reforma futura, sino la forma de realizarla. En este debate clave hay dos grandes metodologías, diplomacia y democracia, estando la primera ligada a las viejas Conferencias Intergubernamentales (CIG) y la segunda a las dos convenciones ya realizadas para elaborar la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y la propuesta de Tratado Constitucional para la UE. Aquí se sostendrá que, por una cuestión de principios, pero también por puro pragmatismo dado el contexto actual, resulta imprescindible preparar el camino a una próxima gran Convención europea en la que se debatan de forma abierta, inclusiva, transparente y democrática los grandes retos de la Unión, y cuyos resultados puedan ser votados directamente por los ciudadanos antes de implementarse. Sólo así

se podrán sortear ciertos resabios imperiales y la presión de los poderosos grupos de interés, e ilusionar a la ciudadanía europea con un proyecto político a la altura de las circunstancias. Es necesario que los ciudadanos europeos sientan que al fin gobiernan su futuro.

Cien años después del inicio de la Gran Guerra, sesenta años después de iniciarse el proceso de integración y veinte años después de Maastricht, es hora de mirar atrás para valorar lo conseguido, aprender de los errores y encarar con ilusión el futuro. Esto sólo es posible conseguirlo en una convención no monopolizada por los Estados, en la que ciudadanos, regiones, minorías nacionales, movimientos sociales y ONGs puedan participar libremente. Sabiendo que luego, además, deberán ratificar lo aprobado en un referéndum europeo celebrado a la vez en todo el territorio de la Unión, que marcaría un hito democrático, fundacional, en la historia de la integración.

II. Integración europea y paz: la paz estructural

Son suficientemente conocidos los numerosos proyectos que, mediante la integración del continente, pretendían terminar con las guerras europeas: William Penn, el abate Saint Pierre, Bentham, Kant, Saint Simon, Krause, Coudenhove-Kalergi, etc. El punto de inflexión se produce tras la Gran Guerra con la obra del conde Koudenhove-Kalergi, *Paneuropa* (1923), que tras afirmar la crisis o decadencia de Europa, planteamiento que no era original, elabora un diagnóstico y una consecuencia, ésta sí, novedosa: «la dolencia de Europa consistía en su división política en más de veinte Estados, generadora de anarquía internacional, con su secuela de continuas guerras». Por ello era necesario crear una federación europea, ya que «sin tal unión política permanente, los Estados europeos, además, se verían conducidos nuevamente a la guerra. Ahora bien, una nueva guerra asestaría a Europa el golpe mortal».¹ Del mismo modo, Robert Schuman y Jean Monnet, con su contraparte alemán Konrad Adenauer, entre otros líderes, son considerados los padres fundadores de las Comunidades Europeas.²

Menos conocidos son los esfuerzos realizados por estos dos países durante el periodo de entreguerras, entre Aristide Briand y Gustav Stresemann. Briand fue primer ministro de Francia durante los duros años de la Gran Guerra y luego ministro de asuntos exteriores entre 1925 y 1932. Lo destacable es que, a pesar de su experiencia en la guerra, siempre consideró ne-

¹ TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis histórico-jurídico con textos y documentos*. Madrid, Tecnos, 1999, pp. 21-28.

² ALDECOA, F., *La integración europea. Análisis histórico-jurídico con textos y documentos*. Vol. II: Génesis y desarrollo de la Unión Europea. Madrid, Tecnos, 2002.

cesaria la reconciliación franco-alemana como pilar de cualquier acuerdo de paz más amplio y contrapeso a la hegemonía norteamericana. En base a estas ideas, Briand esbozó una propuesta de Unión Europea en 1929, que presentaría formalmente ante la Sociedad de Naciones y los gobiernos europeos. Una de las ideas centrales era convertir la cooperación económica franco-alemana, y en particular su producción de acero conjunta, en una herramienta al servicio de la paz. En aquel momento, el Reino Unido observaba con curiosidad y cierta preocupación aquellos movimientos. Su primer ministro, Winston Churchill, afirmaría en una entrevista a un diario alemán que la actitud británica hacia la integración era de apoyo pero no de compromiso, ya que operaban en otros espacios de mayor significado material y emocional para ellos.³ Tras la crisis del Ruhr (1923-24) y la firma del Tratado de Locarno, Briand propuso formalmente a Alemania iniciar la cooperación industrial mutua y avanzar hacia unos Estados Unidos de Europa, abiertos a los 26 Estados europeos. La respuesta alemana fue constructiva. Sin embargo, la profunda crisis de 1929, que hizo insostenible el pago de las reparaciones de guerra y, sobre todo, las muertes de los interlocutores más comprometidos (Briand y Stresemann) envenenaron unas relaciones diplomáticas «sorprendentemente cordiales» y arruinaron la viabilidad del plan.⁴

Merece la pena recordar estos esfuerzos y diseños de la Europa del futuro esbozados en 1929-32 e injustamente olvidados, porque estos cimientos fueron tan sólidos como para resistir el impacto de Hitler y la Segunda Guerra Mundial.

A partir de la experiencia de cooperación entre los países aliados durante las dos guerras mundiales⁵, y bajo el liderazgo del gobierno francés (Robert Schuman, Jean Monnet), el 9 de mayo de 1950 Francia le propuso a Alemania y a todos los países europeos interesados, en fusionar sus producciones de carbón y acero en una Comunidad Europea bajo la supervisión y coordinación de una autoridad supranacional.

Esta propuesta constituye una de las mayores innovaciones políticas en mucho tiempo, pues en esencia significa el abandono del modelo del Estado moderno europeo, basado en la soberanía, para avanzar hacia otro modelo de Estado —que ha sido calificado como posmoderno— y que supone que las autoridades aumenten su capacidad reguladora y su poder al compartir sus antiguas soberanías y gestionarlas en común.

³ *Berliner Börsen-Courier*, 11 enero 1931.

⁴ FISCHER, C., «The failed European Union: Franco-German relations during the Great Depression of 1929-32», *International History Review*, Vol. 34, n.º 4, 2012, pp. 705-724.

⁵ FILIBI, I., «El modelo europeo de resolución de conflictos: la paz estructural», en BRITO, W. y PUEYO, J. (coords.), *Conflictos armados, gestao pós-conflitual e reconstrução*. Santiago de Compostela, Scientia Iuridica, 2011, pp. 453-474.

Para comprender el auténtico significado y alcance de este cambio es necesario recordar cómo surge el modelo anterior. El Estado moderno europeo surge en Wesfalia en 1648. Después de décadas de sanguinarias guerras de religión (Guerra de los Treinta Años), las potencias europeas, incapaces de eliminar al enemigo religioso (católico/protestante), acordaron reconocer el derecho que asistía a cada príncipe para imponer su religión en su propio territorio. Todos respetarían este principio de soberanía territorial exclusiva, que implicaba la prohibición de intervenir en el territorio ajeno, y que desde entonces ha sustentado el sistema internacional. En otras palabras, la soberanía fue la *solución* a las guerras de religión europeas.

Curiosamente, la misma soberanía que resolvió las guerras de religión, fue considerada la *causa* de las guerras contemporáneas europeas y que culminaron con las dos salvajes Guerras Mundiales.⁶ Diversos intelectuales, particularmente los federalistas globales o integrales en el periodo de entreguerras, luego las resistencias europeas, y finalmente los propios gobiernos europeos, aceptaron el diagnóstico de que mientras los gobiernos siguieran ejerciendo de forma absoluta su soberanía, la guerra sería inevitable. Más allá del horror que supone toda guerra en la época de la industrialización, la deshumanización y barbarie vistas en Auschwitz e Hiroshima dejaban claro que se había llegado al límite. De haber otra gran guerra, en un clima de creciente tensión entre el este y el oeste, volvería a producirse en Europa y con total seguridad sería la última.

Sólo en este contexto puede entenderse el nuevo diagnóstico —lo que se consideraba el *problema alemán* pasa a ser ahora un problema europeo⁷— y la arriesgada decisión de compartir soberanía entre los antes enemigos, para crear una Unión Europea. Una vez identificada con precisión la causa —la soberanía— y definido correctamente el problema, la solución aparece con claridad: la federación supranacional.⁸

En palabras de Jean Monnet, el inspirador de la propuesta francesa, era precisa «una acción profunda, real, inmediata, espectacular que dé una respuesta a las esperanzas de los pueblos europeos».⁹

La principal esperanza era la de lograr la paz. Weiler observa que, «tras la Segunda Guerra Mundial, la *paz* constituía el ideal más explícito y evocador a cuyo servicio se debían poner las políticas del futuro. En ningún

⁶ FILIBI, I., *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Leioa, Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2007, p. 30.

⁷ MONNET, *Memorias*, *op. cit.*

⁸ CHITI-BATELLI, A., *Éducation fédéraliste et culture européenne*. Nice, Presses d'Europe, 1992; pp. 11-2.

⁹ MATTERA, A., «De la deuxième guerre mondiale au “projet européen” de Jean Monnet», *Revue du Droit de L'Union Européenne*, núm. 1, 2002; p. 23.

documento se recoge mejor esta situación que en la conocida Declaración Schumann de 9 de mayo de 1950». ¹⁰ En ese texto, Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, hacía la histórica declaración que proponía la puesta en común de las soberanías en una organización supranacional que gestionase las producciones de carbón y acero de los países europeos. El propio lenguaje empleado en esta declaración muestra claramente que las motivaciones no se reducían a la dimensión económica, sino que incluían profundas consideraciones sobre la guerra y la paz. ¹¹ Una sola frase resume el sentido de la propuesta: «Europa no se hizo, y tuvimos la guerra». Por ello, sigue, «esta propuesta pondrá las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz».

Se asume así, con todas sus consecuencias, que la soberanía es la auténtica raíz del conflicto y de la guerra; que es indispensable ponerla en común si se quiere mantener la paz. Tras el diagnóstico y la solución, se especifica el mecanismo *concreto* a utilizar:

El Gobierno francés propone llevar inmediatamente la *acción* sobre un punto limitado, pero decisivo.

(...) colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta *autoridad común* en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.

(...) primera etapa de la *federación europea* (...) (Subrayado nuestro).

La propuesta de una *acción* sobre un punto limitado pero decisivo, esto es, *estratégico*, hacia la federación europea, abre el camino al objetivo político prioritario: la paz. Pero ya no será una paz más firmada en un tratado que se incumplirá en cuanto convenga, sino un nuevo y revolucionario tipo de paz, una *paz estructural*. La Declaración dice:

La solidaridad de producción que de ello resulte pondrá de manifiesto que toda guerra entre Francia y Alemania se hace, no ya *impensable*, sino *materialmente imposible*. (Subrayado nuestro).

Estas son las dos dimensiones que incorporamos bajo el concepto «paz estructural»: que sea *materialmente imposible e impensable* la guerra entre los

¹⁰ WEILER, J. H. H., *Europa, fin de siglo*. Madrid, Centro de Estudios constitucionales, 1995; p. 172.

¹¹ WISE, M., «War, peace and the European Community», en KLIOT, Nurit and WATERMAN, Stanley (eds.), *The political geography of conflict and peace*. London, Belhaven Press, 1991, p. 114. Sobre la conexión general entre la paz y el proceso de integración, Vid. BÓKA, E., «The European idea of a supranational union of peace», *Society and Economy*, Vol. 34, n.º 3, 2012, pp. 387-397; GALTUNG, J., *The European Community: A superpower in the making*, 1973, pp. 58-9.

países europeos federados. Se unen aquí tanto la dimensión material como la ideológica, esto es, conformando la paz estructuralmente, en un sentido fuerte.

La mejor prueba del éxito de este planteamiento es su resultado histórico. No ha vuelto a haber una guerra entre los países de las Comunidades Europeas, ahora Unión Europea. La única experiencia en este sentido fue la sucesión de conflictos en la descomposición de la antigua Yugoslavia, justo en la frontera externa de la Unión Europea. Más allá de la ausencia de guerras, en la actualidad nadie puede imaginarse un conflicto armado entre, por ejemplo, Alemania y Francia. Efectivamente, se trata de algo impensable e incluso aunque un gobierno se volviese loco y lo quisiese, es tal el grado de interdependencia entre las economías, las burocracias y las sociedades europeas, que tal intento sería materialmente imposible. Exactamente lo que la propuesta de Schuman pretendía lograr.

No obstante, terminar con las guerras entre los Estados de la Unión Europea, es decir, superar la violencia interestatal, no significa que se terminasen todos los conflictos armados dentro de Europa (IRA, ETA, etc.)¹², ni que no sigan existiendo otras formas de violencia (estructural, cultural).¹³

Por otro lado, el método comunitario de resolución de conflictos, esta paz estructural, no se agota en los conflictos armados interestatales. Puede identificarse una lógica expansiva¹⁴ por la que la Unión Europea ha intervenido en la resolución de conflictos tanto fuera de sus fronteras (Oriente Medio, Guatemala, Chipre, etc.)¹⁵, como incluso en conflictos internos como en Irlanda del Norte¹⁶ y a través de instrumentos como la cooperación transfronteriza.¹⁷

¹² FILIBI, I., *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Leioa, Servicio Editorial de la UPV/EHU, 2007.

¹³ BEHR, H., «Europe – History, violence and “peripheries”», *Review of European Studies*, Vol. 4, n.º 3, 2012, pp. 7-17.

¹⁴ FILIBI, I., «Moldeando la paz estructural. Proceso de integración europea y resolución de conflictos», *Working Papers Munduan*, n.º 9, 2005; FILIBI, I. *La Unión política...*, *op. cit.*

¹⁵ STIVACHTIS, Y.A., PRICE, C. y HABEGGER, M., «The European Union as a peace actor», *Review of European Studies*, Vol. 5, n.º 3, 2013, pp. 4-17; HAYWARD, K. y MURPHY, M.C., «The (soft) power of commitment: The EU and conflict resolution in Northern Ireland», *Ethnopolitics*, Vol. 11, n.º 4, 2012, pp. 439-452; UNCETABARRENECHEA, J., «La doble crisis del proceso de integración europea y el futuro de la UE como agente activo en la resolución de conflictos», en BRITO, W. y PUEYO, J. (coords). *Conflictos armados, gestao pós-conflictual e reconstrução*. Santiago de Compostela, Scientia Iuridica, 2011, pp. 399-415; DE CASTRO, J.L. (dir.), *La contribución de la Unión Europea a un acuerdo de paz israelo-palestino: luces y sombras*. Vitoria-Gasteiz, Eurobask, 2007.

¹⁶ FILIBI, I., «La UE y la resolución de conflictos internos: el caso de Irlanda del Norte», en VÁZQUEZ GÓMEZ, E.M. *et al.* (coords.), *El arreglo pacífico de las controversias internacionales. XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI)*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 933-948.

¹⁷ McCALL, C., «European Union cross-border cooperation and conflict amelioration», *Space and Polity*, Vol. 17, n.º 2, 2013, pp. 197-216.

III. Del modelo tecnocrático al debate político: la Unión Europea

1. *El modelo tecnocrático y la crisis de legitimidad*

La integración europea se inició como un proceso elitista, liderado por la tecnocracia de la Comisión, en el que el consentimiento popular se daba por descontado. Incluso las instituciones que parecían dotar al proyecto europeo de más legitimidad democrática, como el Parlamento Europeo, en su origen se debían poco a un deseo genuino de lograr una Europa democrática en sentido pleno de representación y rendición de cuentas.¹⁸ En realidad,

las tácticas de Jean Monnet y sus seguidores estaban claramente diseñadas para reducir al mínimo la posibilidad de un inflamable debate público sobre el modelo. De esta forma, la negociación e intermediación que culminó en el compromiso supranacional sirvió no sólo para satisfacer sino para calmar a las principales fuerzas políticas.¹⁹

Así, el modelo de integración se basó en el trabajo de instituciones supranacionales en colaboración con los gobiernos de los Estados miembros²⁰, bajo el arbitraje y la garantía del Tribunal de Justicia. Esta política tecnocrática permitió ir avanzando en el proceso de integración y convertir en un asunto *técnico* cuestiones de gran calado político.²¹ Con todo, resultó aceptable entre seis países, con una agenda limitada y en el contexto del liderazgo norteamericano y la amenaza externa soviética. Sin estas condiciones, se ha desvanecido la posibilidad de mantener el *consenso permisivo* de las primeras décadas de la integración.²²

¹⁸ En realidad, una vez que el Consejo de Europa incluyó una asamblea parlamentaria, resultaba inconcebible que la primera Comunidad Europea no tuviese una. Pero ello no significaba que hubiese un genuino deseo de democratizar la organización ni de favorecer su rendición de cuentas, como demuestra el caso de la Unión Europea Occidental (UEO), refundada en 1954, y cuya asamblea parlamentaria resultó invisible por más de cuarenta años.

¹⁹ LINDBERG, L. y SCHEINGOLD, S., *Europe's would-be polity*. Englewood Cliffs, Prentice hall, 1970, p. 21.

²⁰ Sobre las duras batallas políticas acerca del sistema de representación negociadas por los padres fundadores, *Vid.*: RITTBERGER, B., «The historical origins of the EU's system of representation», *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, n.º 1, 2009, pp. 43-61.

²¹ HARCOURT, A.J. y RADAELLI, C.M., «Limits to EU technocratic regulation?», *European Journal of Political Research*, Vol. 35, n.º 1, 1999, pp. 107-122; FISCHER, R., «European governance still technocratic? New modes of governance for food safety regulation in the European Union», *EIOP European Integration Online Papers*, Vol. 12, n.º 1, 2008.

²² WALLACE, W. y SMITH, J., «Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent», en HAYWARD, J. (ed.), *The crisis of representation in Europe*. Abingdon, Frank Cass, 1995, p. 154.

En ese contexto, tratando de aclarar la paradoja del denominado déficit democrático de la Unión Europea, formada por Estados democráticos, Joseph Weiler distinguió entre legitimidad formal o legal y legitimidad social, señalando que las instituciones comunitarias poseían la primera, pero carecían de la segunda.²³ También se ha señalado que la UE adolece de un doble déficit democrático, tanto de democracia como de representación.²⁴ En opinión de Ramón Torrent, ya en los años 80 se ven signos claros de que los ciudadanos estaban completamente alejados del proceso de integración, y señala que «el *petit oui* francés en el referéndum del Tratado de Maastricht habría debido servir de señal de alerta mucho más aún que el «no» danés. Más allá de los resultados electorales bastaba un mínimo de perspicacia y sensibilidad para comprobar un malestar creciente».²⁵

A pesar de ello, solo tras la firma del Tratado de Maastricht se cuestionó abiertamente la legitimidad democrática de la integración europea²⁶, en particular cuando la negativa a aceptar el tratado en el referéndum danés dejó claro que el acuerdo entre los doce gobiernos no garantizaba el apoyo popular: el consenso permisivo se había roto.²⁷

No obstante, es justo reconocer que la Comisión Europea ya estaba preocupada por los aspectos de legitimación desde hacía mucho tiempo, antes de que se rompiese este consenso tácito.²⁸ Entre 1973 y 1994, la Comisión Europea ha ido desarrollando diversas estrategias de legitimación que se han expresado en tres narrativas principales:

- a) En primer lugar, la narrativa de una *Europa funcionalista*, probablemente la más influyente a lo largo de todo el proceso de integración, sobre todo entre 1973 y 1984, y que aún es muy relevante, como se

²³ WEILER, J.H.H., «After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe», en ADAMS, W.J. (ed.), *Singular Europe*. Michigan, University of Michigan, 1992.

²⁴ BELLAMY, R. y KRÖGER, S., «Representation deficits and surpluses in EU policy-making», *Journal of European Integration*, Vol. 35, n.º 5, 2013, pp. 477-497.

²⁵ TORRENT, R., «¿Cómo se engendró en los años 1980 la crisis del proceso de integración europea que ha estallado en los años 2000?», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 37, 2007, p. 160; citado por PETITHOME, M., *op. cit.*, p. 143.

²⁶ Dos argumentos justificaban esta posición, por un lado, que la integración constituía un proceso que iba progresando con cada avance hacia una democracia avanzada, y por otro lado, porque se trataba de un experimento institucional original, que no podía ser comparado con los sistemas políticos existentes (PETITHOMME, M., «La despolitización de la política europea y el dilema del déficit democrático», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 39, 2008, pp. 137-167).

²⁷ WALLACE, W. y SMITH, J., *op. cit.*, p. 150.

²⁸ HOOGHE, L. y MARKS, G., «Postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus», *British Journal of Political Science*, Vol. 39, n.º 1, 2009, pp. 1-23.

puede observar al analizar el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Esta narrativa busca legitimar la actuación comunitaria y en particular la de la Comisión en base a la obtención de resultados objetivos y medibles que justifiquen la cesión de soberanía, se trataría de una estrategia basada en la eficacia.

- b) En segundo lugar, la narrativa de la *identidad europea*, que obtuvo su preeminencia fundamentalmente entre 1985 y 1989 y que se sustentaba en la posibilidad de crear las estructuras sociales y políticas de una verdadera comunidad, con su propia identidad y sentimiento de pertenencia, expresado en símbolos comunes (bandera, himno, carnet de conducir europeo, sellos, pasaporte europeo), programas de intercambio²⁹, cátedras sobre temas europeos, etc. En esta época se produjo un enorme esfuerzo en destacar la existencia de un pueblo europeo, una cultura europea y unos valores europeos.
- c) En tercer lugar, la narrativa de una *Europa democrática* adquirió preeminencia entre 1990 y 1994, cuando se afirmaba que el apoyo político del proceso de integración sólo podría obtenerse si se mejoraba la relación entre los ciudadanos y las instituciones europeas. Las palabras claves aquí fueron ciudadanía, transparencia, subsidiariedad y comunicación.

A pesar de que las tres narrativas han tenido periodos en los que han poseído una cierta preeminencia, en la actualidad las tres se encuentran presentes, de una forma u otra, en los discursos y documentos oficiales de la Comisión y las otras instituciones comunitarias.³⁰

En definitiva, los esfuerzos que se han realizado hasta la fecha para solucionar el «déficit democrático» de la Unión han fracasado, lo que parece indicar que «el problema del déficit democrático no refleja solamente un problema de comunicación política ineficiente, sino sobre todo, pone de manifiesto las tendencias a la despolitización de los asuntos europeos en el nivel nacional y de la toma de decisiones en el nivel europeo».³¹

²⁹ MUTLU, S., «Development of European consciousness in Erasmus students», *Journal of Education Culture and Society*, n.º 2, 2011, pp. 87-102.

³⁰ BIEGON, D., «Specifying the arena of possibilities: post-structuralist narrative analysis and the European Commission's legitimation strategies», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, n.º 2, 2013, pp. 194-211. Otra fórmula usada habitualmente por las instituciones comunitarias, y en particular por la Comisión, dadas sus limitaciones en términos de legitimidad, consiste en insembrar soluciones en los sistemas políticos nacionales al fomentar la emulación de prácticas ya ensayadas en otros países, como códigos de buenas prácticas, etc. (RADAELLI, C.M., «Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy», *Governance*, Vol. 13, n.º 1, 2000, pp. 25-43).

³¹ PETITHOMME, M., *op. cit.*, p. 142.

Este es un asunto clave, y merece detenerse, siquiera brevemente, en algunos de los elementos que favorecen la despolitización de la UE. Al analizar y clasificar los partidos políticos de los Estados miembros respecto a la integración europea, se constata que su posición como partido de gobierno o de la periferia resulta más relevante que el eje izquierda/derecha.³² La consecuencia inmediata de esto es que las posturas más críticas sobre la integración están sistemáticamente ausentes del proceso de toma de decisiones europeo y ello hace que el votar a un partido de centro-izquierda o centro-derecha no provocará ningún cambio apreciable en la política europea. Además, el relativo consenso entre las élites políticas genera una cierta despolitización de la política europea. Por otro lado, la naturaleza institucional de la UE, con sus fuertes presiones para adoptar decisiones consensuales, es otro factor que ayuda a despolitizar la política europea. El último ejemplo de esto es la propuesta de una constitución sin proceso de constitucionalización propiamente dicho, una muestra más de «la tendencia a la toma de decisiones que no han sido el resultado de una competición política entre distintas alternativas ideológicas». Otro ejemplo destacado se observa en el funcionamiento del Banco Central Europeo, un órgano compuesto por miembros nominados (no electos), y cuyas políticas no pueden ser alteradas por los ciudadanos ni por sus representantes electos gracias a su «independencia», garantizada por los tratados. Finalmente, la Comisión Europea tiende a despolitizar las cuestiones mediante el empleo sistemático de expertos, favorecido por la enorme complejidad del derecho comunitario.³³

Por otro lado, a pesar de que la ampliación progresiva del procedimiento de codecisión ha reforzado el poder del Parlamento Europeo, no se ha resuelto el problema de la representación y del control político efectivo de las decisiones europeas. Esto también merece un breve comentario.

Si se observa la dinámica política histórica de la integración, desde 1957 las sucesivas reformas de los tratados han tendido a conferir más poder al Parlamento Europeo y a la Comisión. Sin embargo, los últimos tratados parecen haber reducido el poder de la Comisión³⁴ y, pese a la generalización del procedimiento de *codecisión*, que en teoría sitúan al Consejo y al Parlamento en términos de igualdad, el Parlamento Europeo aún no ha alcanzado una auténtica paridad con el Consejo, que mantiene ciertas venta-

³² HOOGHE, L., MARKS, G. y WILSON, C.J., «Does left/right structure party positions on European integration?», en MARKS, G. y STEENBERGEN, M.R. (eds.), *European integration and political conflict*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 235-260.

³³ PETITHOME, M., *op. cit.*, pp. 148-9, 160-2 y 165.

³⁴ DINAN, D., «Governance and institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the shadow of the Euro crisis», *Journal of Common Market Studies*, 49 (Annual Review), 2011, pp. 103-121.

jas en el proceso negociador.³⁵ El argumento del declive de la Comisión es polémico. Algunos autores afirman que, aunque la Comisión no ha perdido formalmente competencias en aspectos significativos, sus propios oficiales consideran que la institución ha ido perdiendo capacidad de influencia y poder político.³⁶ Sin embargo, cuando se pregunta a los oficiales de la Secretaría y a los grupos políticos del Parlamento Europeo, consideran que la Comisión es el actor institucional más influyente, por encima del Consejo, y que ello motiva que los *lobbies* traten de influir en la Comisión más que en cualquiera otra institución europea.³⁷ Un estudio reciente demuestra cómo la Comisión Europea es capaz de implementar las normas comunitarias incluso en aquellas áreas en las que los Estados desean evitar la transferencia de poderes reguladores al ámbito comunitario, como es el caso de las reglas de competencia en los servicios financieros.³⁸

Esta capacidad política de la Comisión —esto es, su actividad relativamente autónoma de los gobiernos nacionales—, se deriva de su diseño institucional formal, basado en dos principios: el más importante, que la afiliación principal de sus decisores y líderes políticos sea la propia organización (y no sus Estados respectivos); y el segundo, un principio no territorial de especialización que apuntale la orientación no nacional de sus miembros. Puede decirse que la orientación nacional, en el caso del personal de la Comisión, no juega ningún papel significativo. Esta influencia es más ambigua en el caso de los comisarios/as, sin embargo, si se compara el comportamiento de los cargos ejecutivos de otra organización internacional como el Consejo de Europa, la diferencia es extraordinaria. En el caso del Consejo de Europa el poder de los gobiernos es decisivo, cosa que no ocurre en la Comisión Europea. Es por esto que la literatura especializada opina que cuanto mayor sea el poder del Parlamento en la elección de los comisarios/as, mayor autonomía tendrán éstos/as respecto a sus gobiernos nacionales.³⁹

³⁵ COSTELLO, R. y THOMSON, R., «The distribution of power among EU institutions: Who wins under codecision and why?», *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, n.º 7, 2013, pp. 1025-1039.

³⁶ KASSIM, H., PETERSON, J., BAUER, M.W., CONNOLLY, S.J., DEHOUSSE, R., HOOGHE, L. y THOMPSON, A., *The European Commission of the twenty-first century*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

³⁷ EGEBERG, M., GORNITZKA, A., TRONDAL, J y JOHANNESSEN, M., «Parliament staff: unpacking the behavior of officials in the European Parliament», *Journal of European Public Policy*, 20, 2013.

³⁸ SEIKEL, D., «How the European Commission enforces supranational law: The conflict about the liberalization of public banks in Germany», *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 54, n.º 2, 2013, pp. 292-316.

³⁹ EGEBERG, M., «Experiments in supranational institution building. The European Commission as a laboratory», *ARENA Working Paper*, n.º 4, 2012.

2. *La mutación de la naturaleza integración europea: de la economía a la política*

Tras una fase inicial en la que las Comunidades Europeas lograron apreciables éxitos, con la crisis energética y económica de 1973 la integración europea entró en una fase de estancamiento y cierta apatía. En esos años, la sensación de crisis intensificó los movimientos y actividades a favor de profundizar la integración. De entre la multitud de hechos, hay uno que será estratégico, no tanto por sus resultados inmediatos sino por su capacidad de introducir una nueva dinámica en la política comunitaria: la elección por sufragio directo del Parlamento Europeo en 1979. Al final de su primer mandato, el 14 de febrero de 1984, la cámara europea, ejerciendo su recién obtenida legitimidad democrática, aprobó el Proyecto de Tratado de Unión Europea. Se trataba de un nuevo esquema que gozó de una gran influencia y que inspiraría a partir de ese momento el debate político sobre el futuro de la integración.

El impacto de este nuevo actor sería de tal calibre que se ha llegado a considerar que impulsó una auténtica *mutación* en la naturaleza de la integración europea, hasta entonces sustentada en las dimensiones económica y técnica y que ahora pasaría a centrarse en los aspectos políticos. Los elementos fundamentales de la propuesta del Parlamento se irán concretando, a lo largo de fases sucesivas, en el Acta única Europea (1986) —que marcará como objetivo la Unión Europea— y los tratados de Maastricht (1992) —que creará la Unión Europea— y Amsterdam (1997) —que ya preveía su propia reforma en cinco años.⁴⁰ Puede verse la velocidad de la integración, la rapidez e intensidad de los avances, en un contexto de cambios no menos acelerados (colapso de la Unión Soviética y fin de la Guerra Fría, creación de nuevos Estados que solicitan su ingreso en la Unión Europea).

La siguiente Conferencia Intergubernamental, celebrada en Niza en el año 2000, fue frustrante, ya que fue imposible lograr ningún acuerdo de fondo sobre los principales objetivos y retos de la Unión. Este fracaso quedó aún más en evidencia al ser comparado con el sorprendente éxito de la Convención que había redactado la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea ese mismo año. Estos dos acontecimientos, prácticamente simultáneos, «pusieron de manifiesto el agotamiento del método in-

⁴⁰ ALDECOA, F., «La Unión Europea. La convergencia de los Estados nacionales», en MORÁN, G.M. (coord.), *Nacionalismo en Europa, nacionalismo en Galicia: la religión como elemento impulsor de la ideología nacionalista*. A Coruña, Universidade da Coruña, 1998, pp. 150-151. En contra de esta opinión, ha habido observadores que han señalado que la transición de una Europa de los gobiernos a otra basada en los ciudadanos se produce más con la firma y ratificación del Tratado de Maastricht, en 1992-1993 que con las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo en 1979 (WALLACE, W. y SMITH, J., *op. cit.*, p. 151).

tergubernamental de negociación diplomática en manos de los gobiernos de los Estados. Se imponía así la necesidad de buscar una alternativa a la ineficacia de un método que hacía que las reformas se revisaran prácticamente antes de ver los efectos de su entrada en vigor». ⁴¹

3. *El debate constitucional y el Tratado de Lisboa*

Fue un discurso del entonces ministro alemán de asuntos exteriores, Joschka Fischer, el que abrió el debate sobre el futuro y finalidad de la Unión Europea cuando propuso abiertamente elaborar un «tratado constitucional». Unas semanas más tarde, el 27 de junio de 2000, el presidente francés, Jacques Chirac, le respondía en el mismo *Bundestag* sugiriendo la apertura de un proceso formal de reflexión y señalando una lista concreta de temas sobre los cuales habría que discutir. Esta propuesta se convertiría en una Declaración anexa al Tratado de Niza y establecía las cuestiones mínimas que deberían debatirse en la nueva reforma, prevista para 2004: la distribución de competencias entre la UE y los Estados, el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, la simplificación de los tratados para hacerlos comprensibles para los ciudadanos y el papel de los parlamentos nacionales dentro de la arquitectura institucional de la Unión.

El famoso discurso de Fischer sacudió el panorama político europeo y la necesidad de una reforma ambiciosa fue ganando peso entre los gobiernos y en toda Europa. El nuevo y ambicioso debate se concretó en la Declaración de Laeken (15 de diciembre de 2001), documento de reflexión que fija la composición y el mandato de la Convención Europea encargada de preparar la reforma. Este documento, por un lado, adopta una nueva filosofía, expresada en un nuevo lenguaje, y por otro lado, abre la segunda etapa de la reforma prevista en el Tratado de Niza para 2004. Es necesario recalcar que la propia Declaración constata que se ha producido un cambio en la naturaleza de la integración. En su origen, las primeras comunidades sectoriales eran de naturaleza fundamentalmente económica y técnica; ahora, fruto de esta *mutación*, la naturaleza de la integración pasa a ser predominantemente política. Ello obligaba a que el método comunitario que permitió avanzar en las primeras fases de la integración debería ser sustituido por otro mejor adaptado a las condiciones actuales. ⁴²

Dejando de lado el funcionamiento de la Convención y el proceso de elaboración del texto constitucional, que serán abordados más adelante, en

⁴¹ ALDECOA, F., «Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?», en *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid, Biblioteca Nueva / Real Instituto Elcano, 2004, p. 26.

⁴² ALDECOA, F., «Comentarios al tratado...», *op. cit.*, p. 29.

aquel momento un mensaje fue calando en diversos sectores de la sociedad europea: «Europa necesita una constitución». El título y las razones que esgrimía Habermas en su conocido artículo siguen vigentes.⁴³

Es suficientemente conocida la accidentada historia del proceso de ratificación, con los resultados negativos en varios referéndums, el periodo de reflexión sobre las causas del rechazo de los ciudadanos a aquel proyecto europeo,⁴⁴ y el no menos complejo proceso de aprobación del Tratado de Lisboa, un auténtico rescate de todo lo salvable del tratado constitucional. Para terminar con este breve repaso de los hitos de la integración hay que resaltar que el Tratado Constitucional, elaborado por la Convención Europea y acordado por los gobiernos, constituyó la materialización de la propuesta aprobada exactamente veinte años antes por el primer Parlamento Europeo elegido democráticamente.

IV. Algunos retos pendientes de la integración europea

Tal y como se ha visto, a medida que el proceso de integración europeo alcanzaba cotas constitucionales, el debate sobre los objetivos fundamentales de la Unión ha entrado en la discusión pública. Un sector de la opinión pública se opone al proyecto europeo, aunque es cierto que dentro del denominado euroescepticismo se encuentran posiciones muy distintas. Así, por un lado, no todas las voces contrarias a la UE son extremistas o populistas, del mismo modo que criticar la Unión Europea existente no significa ser euroesceptico.⁴⁵ Por otro lado, a pesar de la importancia que tienen las posiciones más críticas en algunos países —destacando los casos de Hungría y Grecia— y de que en su conjunto seguirán siendo una fuerza política a tener en cuenta en la UE, no parece que en el futuro cercano puedan llegar a cuestionar la idea de integración, si bien el debate seguirá siendo relevante.⁴⁶ En definitiva, dentro del amplio espectro de cuestiones debatidas, se han seleccionado tres que, en nuestra opinión y sin desprestigiar otros asuntos importantes, marcarán el debate en el futuro inmediato de la Unión Europea.

⁴³ HABERMAS, J., «Why Europe needs a Constitution», *New Left Review*, 11, 2001, pp. 5-26. Ver también: CANCELA, C., *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea: De Roma a Niza*. Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001.

⁴⁴ FORNER MUÑOZ, S., «Proyecto europeo y opinión pública: las raíces de un creciente desencuentro», *Historia y Política*, Vol. 21, enero, 2009, pp. 95-115.

⁴⁵ KANIOK, P., «Eurosceptics – enemies or a necessary part of European integration?», *Romanian Journal of Political Science*, Vol. 12, n.º 2, 2012, pp. 29-52.

⁴⁶ HARTLEB, F., «European Project in danger? Understanding precisely the phenomena “euro-scepticism, populism and extremism” in times of crisis», *Review of European Studies*, Vol. 4, n.º 5, 2012, pp.45-63.

1. *La incorporación de los actores no estatales: regiones, naciones sin Estado*

La literatura sobre la regionalización y el regionalismo europeo es inmensa y bien conocida.⁴⁷ Las regiones, con su propia identidad y particularidades, forman parte de la historia y del alma europea. Europa no se entiende sin sus regiones. Por eso, cuando se habla de la diversidad europea, entre otras cuestiones, es preciso atender a la diversidad regional.⁴⁸

No obstante, si bien puede identificarse una tendencia general hacia el renovado papel de las regiones en Europa desde los años 70 u 80 —en el marco del *nuevo regionalismo* y la redefinición de escalas⁴⁹—, es cierto que ni todas las regiones son iguales ni todos los Estados presentan la misma casuística.⁵⁰ Aquí radica una parte importante de la cuestión regional europea.

Más allá de su viejo interés por Europa, las regiones plantean de forma seria la necesidad de su participación en el entramado de poder comunitario con la creación de la Unión Europea. Fueron principalmente las regiones alemanas las que, gracias al sistema constitucional de Alemania, lograron incluir en la agenda de la CIG la cuestión regional. Después de una dura negociación, que incluyó la posición absolutamente contraria de algunos Estados descentralizados (España), finalmente el Tratado de Maastricht incluyó el reconocimiento formal de las regiones y la creación del Comité de las Regiones. Este hecho propagó la idea de una *Europa de las regiones*, e incluso algunos hablaron de una eventual Europa de los pueblos.

A pesar de este clima de optimismo por las oportunidades que parecían abrirse —como la propuesta lanzada por Alain Lammasoure de asociar ciertas regiones directamente con la UE—, pronto comenzaron a observarse los resultados reales y tangibles. Sin menospreciar algunos avances interesantes, ampliamente recogidos por la literatura, más de dos décadas después puede afirmarse que la participación regional en los asuntos comunitarios es, cuando menos, insuficiente. En particular, el Comité de las Regiones no es demasiado influyente⁵¹

⁴⁷ El libro seminal que abrió el debate fue: KEATING, M. y JONES, B. (eds.), *Regions in the European Community*. Oxford, Oxford University Press, 1985.

⁴⁸ ROJO SALGADO, A., «La progresiva regionalización de la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 104, 1999, pp. 181-211.

⁴⁹ BRENNER, N., *New state spaces, urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, Oxford University Press, 2005; FERRERO, M. y FILIBI, M., «Globalización, espacio, ciudadanía. Notas preliminares para una filosofía política de la sociedad mundial», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* (RIPS), Santiago de Compostela, Vol. 3, n.º 1, 2004, pp. 7-24.

⁵⁰ ROJO SALGADO, A., «La experiencia del Estado regional en Europa: un referente para el caso español», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 127, 2005, pp. 233-273.

⁵¹ HONNIGE, C. y PANKE, D., «The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How influential are consultative committees in the European Union?», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, n.º 3, 2013, pp. 452-471.

y ello ha generado una profunda insatisfacción entre aquellas regiones con capacidad política y financiera que desean participar y defender activamente sus competencias en la UE.

Las insuficiencias del encaje regional contrastan con la pujanza de su actividad. Es un hecho que tanto el número de regiones como de sus poderes han aumentado en la Unión Europea. En la actualidad, las autoridades subestatales presentan una intensa actividad en sus relaciones con Bruselas y entre sí mediante multitud de organizaciones y redes.⁵² Estas regiones pueden defender sus intereses en los asuntos europeos bien a través de los mecanismos facilitados por el Estado —aunque sea de forma conflictiva—, bien mediante otras formas de participación ajenas al Estado: la denominada *paradiplomacia*. A su vez, esta paradiplomacia subestatal puede cooperar con la diplomacia estatal o bien tratar de sortear o *puentear* al Estado.⁵³

Se ha señalado que la actividad paradiplomática resulta cada vez más similar a la diplomacia estatal, hasta el punto de que vendrían a ser casos comparables dentro de un fenómeno general.⁵⁴ Si bien esto puede ser discutido, dado que sólo sería completamente cierto en los casos de las regiones con poderes legislativos, la evidencia confirma que cuando los representantes subestatales son tratados formalmente de un modo similar a los representantes estatales se reduce notablemente la conflictividad en la defensa de los intereses. Esto se ha demostrado claramente en los casos de las autoridades subestatales británicas y belgas, pero también se aprecia la misma tendencia en los casos de las entidades subestatales austriacas, alemanas, italianas y españolas, así como en las islas Aland, Azores y Madeira.⁵⁵ En el mismo sentido, se ha demostrado que el fortalecimiento y empoderamiento de las regiones mediante procesos de descentralización política aumenta la cooperación, antes que el conflicto, en Bruselas.⁵⁶

⁵² DONAS, T. y BEYERS, J., «How regions assemble in Brussels: the organizational form of territorial representation in the European Union», *Publius*, Vol. 43, n.º 3, 2013, pp. 527-550; THOUEZ, J.-P., «La région et l'intégration européenne», *Canadian Geographer*, Vol. 43, n.º 3, 1999, pp. 304-315.

⁵³ TATHAM, M., «“With or without you”? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation», *Journal of European Public Policy*, Vol. 17, n.º 1, 2010, pp. 76-99.

⁵⁴ CRIEKEMANS, D., «Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders», *Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 5, n.º 1-2, 2010, pp. 37-64; CRIEKEMANS, D. y DURAN, M., «Small state diplomacy compared to sub-state diplomacy: More of the same or different?», en STEINMETZ, R. y WIVEL, A. (eds.), *Small states in Europe: Challenges and opportunities*. Farnham, Ashgate, 2010, pp. 31-46.

⁵⁵ TATHAM, M., «Paradiplomats against the state: Explaining conflict in state and substate interest representation in Brussels», *Comparative Political Studies*, Vol. 46, n.º 1, 2013, pp. 63-94.

⁵⁶ JEFFERY, C., «A regional rescue of the nation-state: Changing regional perspectives on Europe», *Europa Institute Mitchell Working Paper Series*, 5, 2007, pp. 1-16.

En definitiva, las regiones europeas, dentro de una tendencia mundial⁵⁷, son actores cada vez más activos que desafían los modelos estatales tradicionales de conducir las relaciones internacionales y exigen nuevos modos de acomodación.⁵⁸

Sin embargo, las situaciones son muy diversas.⁵⁹ Mientras se han producido algunos desarrollos significativos en Europa occidental,⁶⁰ con todas sus insuficiencias, en los países de la Europa central y oriental, a pesar de su enorme riqueza y pluralidad étnica y nacional, sus Estados se encuentran entre los más centralizados de la UE. Todos los intentos de establecer modelos de federalismo (simétricos)⁶¹ o de autonomía (asimétricos) han fracasado hasta la fecha. Ello a pesar de que la descentralización era una exigencia de la condicionalidad impuesta por la UE en el periodo previo a la adhesión de estos países, de cara a recibir y gestionar los fondos regionales, etc. Los partidos de las etnias mayoritarias se oponen argumentando que temen que sea solo la primera fase en un proceso hacia la secesión o redefinición de las fronteras.⁶²

⁵⁷ CORNAGO, N., *Plural diplomacies: Normative predicaments and functional imperatives*. Martinus Nijhoff, 2013; CORNAGO, N., «Diplomacy within states? State fragmentation, agonistic respect, and diplomatic culture», *ECPR Antwerp Joint research Sessions*, 2012; CORNAGO, N., «On the normalization of sub-state diplomacy», en CRIEKEMANS, D. (ed.), *Regional sub-state diplomacy today*. Martinus Nijhoff, 2010, pp. 11-36; KEATING, M., «Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies», *Regional and Federal Studies*, Vol. 9, n.º 1, 1999, pp. 1-16.

⁵⁸ CRIEKEMANS, D., «Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders», en CRIEKEMANS, D. (ed.), *Regional sub-state diplomacy today*. Martinus Nijhoff, 2010, pp. 37-64 (sobre la situación europea, ver también el capítulo de Van den Brande, pp. 199-210); PAQUIN, S., «Paradiplomatie identitaire et diplomatie en Belgique fédérale: Le cas de la Flandre», *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 36, n.º 3, 2003, pp. 621-642; DURAN, M., «French regions as diplomatic actors: The case of Provence-Alpes-Cte d'Azur», *French Politics*, Vol. 9, n.º 4, 2011, pp. 339-363.

⁵⁹ NESHKOVA, M.I., «Salience and complexity in supranational policymaking: The case of subnational interests», *Governance – An international Journal of policy Administration and Institutions*, Vol. 27, n.º 1, 2014, pp. 9-36.

⁶⁰ No pueden olvidarse los desarrollos legales y políticos de la cooperación transfronteriza. Ver: ROJO SALGADO, A., «Las consecuencias de la cooperación transfronteriza: ¿Vamos hacia la refundación de Europa?», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 152, 2011, pp. 49-74; MEDEIROS, E., «Euro-Meso-Macro: The new regions in Iberian and European space», *Regional Studies*, Vol. 47, n.º 8, 2013, pp. 1249-1266.

⁶¹ No obstante esta distinción, Michael Keating ha señalado con claridad que la cuestión de la asimetría es más una disquisición teórica que un verdadero problema práctico, dado que la uniformidad predicada por los jacobinos no ha existido nunca fuera de su imaginación y que las condiciones ideales para un federalismo perfectamente simétrico son casi irrealizables (KEATING, M., «What's wrong with asymmetrical government?», *Regional & Federal Studies*, Vol. 8, n.º 1, 1998, p. 213).

⁶² BOCHSLER, D. y SZÖCSIK, E., «The forbidden fruit of federalism: Evidence from Romania and Slovakia», *West European Politics*, Vol. 36, n.º 2, 2013, pp. 426-446.

En el caso concreto español, el debate académico es largo y muy fructífero, iniciándose con el pionero estudio de Gurutz Jáuregui,⁶³ pasando por las innovadoras propuestas de Francisco Aldecoa,⁶⁴ y completándose con los múltiples análisis de casos concretos de comunidades autónomas.⁶⁵

Si bien es cierto que se han producido hitos como la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 165/1994, de 26 de mayo, que redefinió la propia noción de relaciones internacionales, la cuestión dista mucho de estar resuelta. Puede decirse que la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, a pesar de algunos avances como la incipiente participación en algunas formaciones del Consejo de la UE, es más formal que sustantiva.⁶⁶

A la luz de lo señalado, puede concluirse con Michael Keating —en un número especial de la revista *Regional & Federal Studies* de 1998 que hacía balance de la Europa de las Regiones, veinticinco años después— que si bien esta noción ha caído en desuso tanto por los académicos como por los políticos, ello no significa que la política territorial haya perdido un ápice de importancia, augurando su permanencia en la agenda comunitaria por mucho tiempo.⁶⁷

2. Las naciones sin Estado

Dentro de la amplia variedad de casos que presenta el fenómeno regional, hay una variante particular que presenta características tan distintas que, en puridad, debería ser considerada como una problemática distinta.

⁶³ JÁUREGUI, G., *Comunidades Autónomas y Relaciones Internacionales*. Oñate, IVAP/HAEE, 1989.

⁶⁴ ALDECOA, F., «Hacia la diplomacia plurinacional en el contexto de la profundización y ampliación de la Unión Europea (1985-2005)», en KEATING, M. y ALDECOA, F. (coord.), *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons, 2001, pp. 79-94.

⁶⁵ Entre la amplia producción pueden destacarse, a modo de ejemplo: PUEYO, J. y PONTE, M.T., *La actividad exterior y comunitaria de Galicia: La experiencia de otras comunidades autónomas*. Santiago de Compostela, Fundación Alfredo Brañas, 1997; PONS RAFOLS, X. y SAGARRA, E., *La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Centre Estudis Internacionals, Universitat de Barcelona, 2006; DESRUES, T. y MORENO, J., «La acción exterior de la Junta de Andalucía en marrocos: el caso de la cooperación internacional para el desarrollo», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 79-80, 2007, pp. 247-264.

⁶⁶ BELTRÁN, S., «Is there a real model in Spain for Autonomous Communities to participate in the Council of the European Union or is it only a mirage?», *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 20, n.º 4, 2012, pp. 423-440. Para una visión matizada de esto, ver: NOFERINI, A., «The participation of Subnational governments in the Council of the EU: Some evidence from Spain», *Regional & Federal Studies*, Vol. 22, n.º 4, 2012, pp. 361-385.

⁶⁷ KEATING, M., «A quarter century of the Europe of the Regions», *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, n.º 5, 2008, pp. 629-635.

Nos referimos a las comunidades nacionales que reclaman su reconocimiento como sujetos políticos plenos, con voluntad política diferenciada y que exigen una acomodación negociada en términos de igualdad. Algunas de estas realidades nacionales se han mostrado satisfechas con su encaje dentro de estructuras estatales descentralizadas, dotadas con grados variables de autogobierno, mientras otras han mostrado su malestar tanto social como políticamente, e incluso recurriendo a la violencia. No obstante estas importantes diferencias, lo común a todos los casos es que, por ser sujetos en sí mismos, cualquier acuerdo o situación será por definición provisional. Del mismo modo que los estudiosos del federalismo constatan que la mejor forma de entender las relaciones políticas entre entidades estatales complejas es comprenderlas en términos de proceso, aquí sucede lo mismo.

Cualquier sujeto político, sea o no un Estado, trata de adaptarse constantemente a las circunstancias que le rodean y le afectan: cambios geopolíticos mundiales, procesos de globalización y de integración, formas de legitimidad política dominante en cada momento, tendencias sociales y económicas, evolución en la percepción de los intereses y valores, relaciones con entidades políticas y sociales del entorno, etc.

No es el tema del artículo y por ello no profundizaremos en ello, pero sí que puede constatarse que los diversos movimientos nacionalistas europeos, al menos en la Europa occidental, fueron seducidos en su mayor parte por la promesa de una Europa unida, el sueño de la Unión política.⁶⁸ El reconocimiento político explícito de las regiones del Tratado de Maastricht y la creación del Comité de las Regiones fueron interpretados como un primer paso en la dirección hacia la *Europa de las regiones*, e incluso hacia la más ambiciosa *Europa de los Pueblos*.

Muchos de estos movimientos nacionalistas adaptaron sus estrategias y discursos políticos al nuevo contexto de la Europa política. En su mayoría redefinieron sus nociones previas de soberanía e independencia para encajar en la nueva Europa⁶⁹, y aceptaron con mayor facilidad que los nacionalismos estatales la idea central del método comunitario: la puesta en común de las soberanías. Unos años después de la creación de la Unión Europea, estas esperanzas fueron en gran medida frustradas. Al parecer, estas pequeñas naciones han vuelto a adaptarse al contexto de una Europa que sigue firmemente controlada por los Estados, y han retomado aspectos de sus estrategias anteriores a Maastricht, reclamando su derecho a constituir sus propios Estados. Pero, y esto es algo muy significativo, su idea de la soberanía ha cambiado, ahora no la comprenden ya como algo absoluto. Prácticamente

⁶⁸ FILIBI, *La Unión política...*, op. cit.

⁶⁹ FILIBI, *La Unión política...*, op. cit.

en todos los casos (Escocia, Cataluña, Euskadi, Flandes) sólo pueden imaginarse su Estado *dentro* de la Unión Europea. De hecho, la posibilidad de quedarse fuera se está esgrimiendo por los Estados como la principal amenaza para frenar la secesión. Hasta ahí llega el impacto de la integración europea, ha sido capaz de redefinir para siempre las nociones de soberanía en el continente, tanto entre quienes la disfrutaban como entre quienes la reclaman. Se trata de un aspecto de la europeización poco tratado.

En 2014 está previsto que se produzca el referéndum en Escocia sobre su pertenencia al Reino Unido, y en Cataluña se está articulando un gran movimiento nacional con el mismo objetivo.⁷⁰ No se pueden olvidar naciones como la vasca o la flamenca, que presentan características propias y avanzan a su ritmo. Todos estos casos tan diversos, en su conjunto, muestran la necesidad de ofrecer un mejor encaje a estas realidades nacionales, lo que constituye un auténtico reto para la Unión Europea.⁷¹

3. *La Europa social y el neoliberalismo*

Una de las preguntas contemporáneas más relevantes afecta al papel que el mercado debe jugar en nuestra sociedad, ¿es un medio o un fin? Si se leen los textos y tratados europeos de hace unas décadas parecía quedar claro que la integración económica y la creación de un verdadero mercado europeo constituían medios, herramientas, al servicio de un fin superior: la federación pacífica y democrática del continente.⁷² Hoy, en muchos textos y declaraciones de líderes europeos, esto no queda tan claro.

Esta evolución está directamente relacionada con la evolución ideológica de Europa. Se ha pasado del *pacto fundacional* entre socialdemocracia y democracia cristiana a un nuevo *compromiso* entre distintas facciones capitalistas y grupos de interés⁷³ donde las versiones más neoliberales casi siempre terminan imponiendo su criterio.

⁷⁰ LÓPEZ-JURADO, C., «La secesión de territorios no coloniales y el soberanismo catalán», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 26, 2013.

⁷¹ VAUBEL, R., «Secession in the European Union», *Economic Affairs*, Vol. 33, n.º 3, 2013, pp. 288-302.

⁷² Es también reseñable el temprano interés de las federaciones sindicales internacionales en la cooperación económica europea a partir de 1922, apoyando la necesidad de una economía europea organizada; a pesar de, cuando discuten cuestiones sociales, enfatizan el papel del marco nacional en oposición al regional (PASTURE, P., «The interwar origins of international labour's European commitment (1919-1934)», *Contemporary European History*, Vol. 10, n.º 2, 2001, pp. 221-237).

⁷³ APELDOORN, B. van, «La gobernanza socio-económica europea: el futuro del "neoliberalismo de compromiso"», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 35, 2006, pp. 143-173.

Esta situación cobra más sentido, probablemente, cuando se repasa la forma en que se diseñó la finalización del mercado interior y la Unión Económica y Monetaria. Primero se alcanzó un pacto sobre el mercado interior y sólo luego, sobre la marcha, se incorporó el debate sobre los fondos estructurales y las políticas sociales. Hubo un pacto global que dio lugar a la Unión, pero fue asimétrico: el mercado y el euro son elementos estructurales⁷⁴, irreversibles (salvo sorpresa o catástrofe mayúscula); por el contrario, los fondos estructurales —a pesar de su nombre— deben ser renegociados cada siete años con las perspectivas financieras. Esto ha sido causa de profundas críticas, sobre todo cuando se han podido observar los efectos a medio plazo de tales medidas. Por ejemplo, al tomar de forma conjunta la producción, inversión y crecimiento del consumo, se observa que la creación del euro ha supuesto un aumento de la sincronización de los ciclos económicos en los países centrales y una disminución en dicha sincronización entre las economías periféricas.⁷⁵

La Unión Europea ha recibido muchas críticas, algunas bien fundadas, si bien aquí suele operar otro mecanismo denunciado por Robert Putnam. Este autor observó que a menudo los líderes políticos justifican en base a presiones internacionales la toma de decisiones y políticas impopulares que habrían tomado de todos modos.⁷⁶ Daniel Preece muestra cómo ha sucedido esto en el desmantelamiento progresivo del Estado social en Europa. En el caso de Alemania, gobiernos demócrata-cristianos (Kohl) y socialdemócratas (Schroder) usaron de forma continuada la toma de decisiones comunitaria y el Banco Central Europeo para impulsar el mercado integrado con bajas tasas de inflación que sirviesen mejor a los intereses manufactureros, industriales y financieros alemanes.⁷⁷ Así pues, todas estas decisiones han sido tomadas por gobiernos elegidos, lo que debería incitar a la reflexión.⁷⁸

En cualquier caso, y siguiendo una tendencia de alcance mundial, puede decirse que el modelo socio-económico de la UE ha ido escorándose hacia el

⁷⁴ CONTRERAS, A.M.C y KÖLLING, M., «La participación de las CCAA en la negociación de la política de cohesión ¿Ambitions beyond capacity?», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 161, 2013, pp. 239-278.

⁷⁵ LEHWALD, S., «Has the Euro changed business cycle synchronization? Evidence from the core and the periphery», *Empirica*, Vol. 40, n.º 4, noviembre 2013, pp. 655-684.

⁷⁶ PUTNAM, R.D., «Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games», *International Organization*, Vol.42, n.º 3, 1988, pp. 427-460. En el caso de Europa, ver por ejemplo: RAUNIO, T., «Why European integration increases autonomy within political parties», *Party Politics*, Vol. 8, n.º 4, 2002, pp. 405-422.

⁷⁷ PREECE, D.V., *Dismantling Social Europe: The political economy of social policy in the European Union*. Boulder, First Forum Press, 2009.

⁷⁸ PAULY, Louis W., «Democracy beyond the state? The European dilemma and the emerging global order», *A paper prepared for the Carnegie Council on Ethics and International Affairs*, New York, 2000, p. 13.

modelo del capitalismo anglosajón.⁷⁹ Una de sus características más destacadas es la creciente polarización en la distribución de la riqueza y la generalización de la desigualdad. Es llamativo que durante los años de la crisis, la brecha salarial entre los sueldos más altos y los más bajos se ha agrandado, y todo indica que la clase media se va diluyendo. En el caso español, por poner un ejemplo, el salario de los directivos aumentó un 6,9 %, mientras el de los mandos intermedios descendió un 3,8 % y el de los empleados un 0,4 %. Esta tendencia no es nueva. Un estudio reciente, basado en 80.000 encuestas muestra que el salario medio de los directivos ha subido de forma constante —con la única excepción de 2009— desde 2007, mientras que el resto de trabajadores subió en 2008 y 2009, pero desde entonces no ha dejado de reducirse.⁸⁰ Esta polarización es una tendencia general, pero quienes han tratado de corregirla, como Suiza, se han encontrado con importantes problemas.

No puede extrañar, pues, que el progresivo auge del neoliberalismo haya ido acompañado de una creciente movilización social y política. Desde comienzos de los 80 pueden contabilizarse setenta y cinco huelgas generales en once de los dieciséis países europeo-occidentales, y con una intensidad creciente. Un estudio reciente muestra que en el cuarenta por ciento de los casos los gobiernos hicieron algunas concesiones en respuesta a las mismas. En el diez por ciento, los gobiernos hicieron concesiones importantes. Es interesante observar que los gobiernos más favorables a realizar estas concesiones fueron gobiernos de coalición liderados por partidos de centro o demócrata-cristianos, bastante más que los gobiernos socialdemócratas y conservadores. Resulta curioso que a pesar del declive paulatino en el número de afiliaciones sindicales y del poder negociador relativo de los sindicatos, el grado de éxito con las huelgas generales haya aumentado entre 1980 y 2009. Como posible explicación de esta paradoja, se ha sugerido que los sindicatos han perdido capacidad de presión sobre los empleadores, pero no ha sucedido lo mismo con respecto a los gobiernos.⁸¹

En el ámbito europeo, el modelo socio-económico de la UE puede entenderse como el resultado de una competición entre distintos modelos de capita-

⁷⁹ BIELER, A., *The struggle for a Social Europe. Trade unions and EMU in times of global restructuring*. Manchester, Manchester University Press, 2006.

⁸⁰ *Evolución salarial 2007-2013. 7.ª edición Informe retribuciones*. Barcelona, EADA Business School/ICSA. 2014.

⁸¹ HAMANN, K.; JOHNSTON, A. y KELLY, J., «Striking concessions from governments. The success of general strikes in Western Europe, 1980-2009», *Comparative Politics*, Vol. 46, n.º 1, 2013. Sobre el papel de los sindicatos y sus razones para aceptar la creación de mercados de trabajo duales —empleos fijos y empleos temporales/subempleo—, ver: DAVIDSSON, J.B. y EMMENEGGER, P., «Defending the organisation, not the members: Unions and the reform of job security legislation in Western Europe», *European Journal of Political research*, Vol. 52, n.º 3, 2013, pp. 339-363.

lismo: el modelo neoliberal angloamericano, el modelo estatista y las formas más negociadas de capitalismo.⁸² La coalición formada por algunos poderosos grupos de interés financieros e industriales —destacando la *European Round Table of Industrialists* (ERT)— y los gobiernos de los principales Estados centrales iniciaron la Conferencia Intergubernamental (CIG) sobre la Unión Económica y Monetaria en 1991.⁸³ Sólo la reacción liderada por la Comisión Europea de Jacques Delors, y apoyada por otros gobiernos, partidos políticos y grupos de interés, logró añadir una segunda CIG sobre los aspectos más políticos y sociales.⁸⁴ Es interesante recordar que esta no se fusionó con la primera, sino que las dos desarrollaron sus trabajos en paralelo. Ambos procesos de reflexión y negociación sólo se articularon en un único texto integrado en diciembre de 1991, documento que sería el Tratado de la Unión Europea.

Este tratado, firmado en Maastricht en febrero de 1992, abrió un debate sobre la integración europea. Al mismo tiempo que ilusionó a importantes sectores de la opinión pública europea, también inició una tendencia euroescéptica. No pueden olvidarse el voto negativo en el referéndum danés y el voto positivo muy ajustado en Francia. Por otro lado, el aumento de los niveles de desempleo en la UE extendió la idea de que Europa no podía asociarse únicamente con la integración del mercado, olvidando aspectos centrales como el desempleo.⁸⁵ Fruto de este clima de opinión, en la Cumbre de Copenhague de 1993, los Estados instaron a la Comisión a que elaborara un Libro Blanco proponiendo una estrategia para lograr un mayor crecimiento, competitividad y empleo. En la cumbre de Essen de 1994, los jefes de Estado y de gobierno acordaron algunos objetivos para combatir el desempleo y paliar la situación de algunos colectivos particularmente afectados por el desempleo. Estas iniciativas se han interpretado como reacciones a la erosión de los sistemas nacionales de bienestar debida a las regulaciones del mercado interior, lo que supone un reconocimiento de la necesidad de objetivos comunes en el campo social. Sin embargo, los gobiernos se asegura-

⁸² BIELER, A., *op. cit.*

⁸³ APELDOORN, *op. cit.*

⁸⁴ La articulación de intereses diversos afecta también a los representantes de los trabajadores. Así, los sindicatos de los países europeos apoyan mayoritariamente la estrategia Global Europe para mejorar la competitividad europea en el concierto mundial, mientras que es rechazada con firmeza por los sindicatos de los países emergentes y del Sur (BIELER, A., «The EU, Global Europe, and processes of uneven and combined development: The problem of transnational labour solidarity», *Review of International Studies*, Vol. 39, n.º 1, 2013, pp. 161-183; GIRVAN, N., «Social movements confront Neoliberalism: Reflections on a Caribbean experience», *Globalizations*, Vol. 9, n.º 6, 2012, pp. 753-766).

⁸⁵ LITTOZ-MONNET, A., «Dynamic Multi-Level Governance - Bringing the study of multi-level interactions into the theorizing of European integration», *European Integration online Papers*, Vol. 14, 2010.

ron de que estas medidas no fuesen legalmente obligatorias, por una mezcla de desavenencias ideológicas y de miedo a una actividad excesiva de la Comisión en estas materias tan sensibles.⁸⁶

En la CIG que precedió al Tratado de Ámsterdam en 1997, la cuestión del empleo sí fue uno de los puntos centrales de la agenda. Además del Parlamento Europeo y los sindicatos europeos, también hubo delegaciones nacionales que apoyaban la inclusión expresa en los tratados del vínculo entre política económica y empleo. No obstante, otros gobiernos se negaban a iniciar una política europea en materia social. De hecho, los gobiernos conservadores de Francia, Alemania y Reino Unido se negaban incluso a aceptar que la Comisión pudiese elaborar algunas recomendaciones en estos asuntos.⁸⁷ Hubo que esperar a los cambios electorales en Francia y Reino Unido para que el acuerdo fuese posible⁸⁸, a lo que contribuyó también la entrada de los países nórdicos, muy comprometidos con la defensa de sus sistemas de protección social.⁸⁹ La solución finalmente adoptada, dada la imposibilidad de armonizar situaciones tan dispares y con la férrea negativa de algunos Estados a aceptar una legislación europea obligatoria, tuvo que ser, una vez más, otra innovación⁹⁰: la creación del Método Abierto de Coordinación (MAC).

Este mecanismo se encuentra perfectamente alineado con el proyecto constitucional neoliberal, dentro de un debate constituyente europeo⁹¹ en el que la alternativa socialdemócrata no deja de retroceder y no parece ha-

⁸⁶ SCHÄFER, A., «Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was introduced to EU policy-making», *European Integration online Papers*, Vol. 8, 2004.

⁸⁷ La importancia de la ideología, así como de otras circunstancias personales de los decisores políticos, puede observarse en otros casos. Por ejemplo, en la controvertida propuesta de establecer una imposición fiscal mínima a las empresas en toda la UE (OSTERLOH, S. y HEINEMANN, F., «The political economy of corporate tax harmonization – Why do European politicians (dis)like minimum tax rates?», *European Journal of Political Economy*, 29, 2013, pp. 18-37).

⁸⁸ Este hecho obliga a reflexionar sobre la importancia de las decisiones y elecciones políticas nacionales sobre el desarrollo de la política comunitaria. En alguna medida cuestiona la supuesta incapacidad de las instituciones comunitarias para realizar ciertos avances en las políticas de la UE, porque, en último extremo, tales decisiones están condicionadas por las preferencias de los gobiernos nacionales electos. Así, poco tiene que ver la Comunidad de la década de 1980, con una amplia mayoría socialdemócrata con la de comienzos del siglo XXI, en manos de partidos conservadores, democristianos y liberales. Evidentemente, la política comunitaria no puede —ni debe— ser ajena a estos cambios políticos.

⁸⁹ LITTOZ-MONNET, A., *op. cit.*

⁹⁰ THRELFALL, M., «The social dimension of the European Union. Innovative methods for advancing integration», *Global Social Policy*, Vol. 7, n.º 3, 2007, pp. 271-293.

⁹¹ FILIBI, I. y BELISLE, J.M. (eds.), *Constitucionalismo transnacional. Derecho, democracia y economía política en la globalización*. Córdoba (Argentina), Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2010; FERRERO, M. y FILIBI, I., «La contradictoria emergencia de un constitucionalismo transnacional: las dos caras de Jano en Europa», *Constitución y democracia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, vol. 2, pp. 195-211.

ber otra aún mínimamente articulada. Es una herramienta de corte tecnocrático, que usa cada vez más técnicas procedentes del mundo de la empresa⁹², y que supuso la emergencia de un dualismo institucional que plantea importantes problemas de control democrático y jurídico.⁹³

Más allá de este mecanismo concreto, la política social de la UE puede analizarse desde distintos ángulos. Es sorprendente que si se enfoca desde sus programas específicos y su financiación —minúscula en comparación con la de los Estados— o desde el punto de vista legal —cuya competencia se encuentra en el nivel estatal—, los resultados son apenas perceptibles. Por ello, puede decirse que la política social de la UE es, antes que nada, un ámbito por excelencia del discurso político. Respecto a su última innovación, la creación del Método Abierto de Coordinación, hay un amplio consenso en que se trata de un asunto básicamente de discurso.⁹⁴

Las fuentes de estos discursos son los diversos foros y arenas políticas —particularmente a través de los procedimientos del MAC—, la continua producción y adopción de documentos formales por la Comisión y el Consejo, así como la publicación de numerosos textos y propuestas de políticas específicas. Todas estas instancias productoras de discurso deben ser consideradas parte de un proceso abierto de lucha ideológica, «una verdadera batalla librada por ciertas elites que compiten por distintos modelos sociales»,⁹⁵ aunque puede identificarse una serie de creencias comúnmente aceptadas por las distintas élites burocráticas comunitarias respecto al enfoque técnico de las cuestiones y a una mayor proximidad ideológica al paradigma de la competitividad que al de la protección social.⁹⁶ De forma coherente con estas dos afirmaciones, se ha comprobado que los gobiernos prestan más atención a las «mejores prácticas» europeas que coinciden con sus preferencias ideológicas.⁹⁷

⁹² UNCETABARRENECHEA, J., «La política educativa de la Unión Europea con vistas al 2020: ¿una apuesta por la continuidad o por el cambio?», en *La nueva Estrategia Europa 2020: Una apuesta clave para la UE en el siglo XXI (IX Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitat 2010)*, Vitoria-Gasteiz, Eurobask, 2011, p. 174.

⁹³ DE MIGUEL BÁRCENA, J., «La dimensión institucional y democrática de la gobernanza económica europea: el Método Abierto de Coordinación», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 35, 2006, pp. 23-42.

⁹⁴ BARBIER, J.-C., «Tracing the fate of EU “social policy”: Changes in political discourse from the “Lisbon Strategy” to “Europe 2020”», *International Labour Review*, Vol. 151, n.º 4, 2012, pp. 377-399.

⁹⁵ BARBIER, J.-C., «Tracing the fate...», *op. cit.*, p. 380.

⁹⁶ RADELLI, C.M. y O’CONNOR, K., «How bureaucratic elites imagine Europe: Towards convergence of governance beliefs?», *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, n.º 7, 2009, pp. 971-989.

⁹⁷ DELFANI, N., «Expert versus politicians: the role of partisanship ideology in European Union employment policy», *Comparative European Politics*, Vol. 11, n.º 1, 2013, pp. 70-92.

No obstante, a pesar de que en su mayor parte la política social sigue siendo una competencia en manos de los Estados, el papel del derecho comunitario en este tema no debe ser subestimado.⁹⁸ Es un hecho constatado el efecto destructivo de la gobernanza de la UE sobre los sistemas de protección social existentes en Europa.⁹⁹ Por otro lado, tampoco está claro que los ciudadanos europeos deseen una mayor coordinación de las políticas sociales en el ámbito europeo,¹⁰⁰ sino, probablemente, una mayor cobertura y eficacia de las políticas sociales, al margen de quién las gestione.

En cualquier caso, el auge del neoliberalismo constituye un factor clave para explicar el actual debate sobre el modelo social europeo. Por una parte, para Vamvakas, este auge ha venido acompañado de una profunda *crisis de la socialdemocracia europea*, tanto ideológica como en cuanto a sus prácticas y políticas, lo que la ha deslegitimado de forma importante frente a la ciudadanía. La creación del Mercado Interior se ha visto como un factor en este proceso, al alejar el sistema de partidos europeo-occidentales de los partidos basados en la ideología y potenciar partidos atrapa-todo (*catch-all-party*). Esto habría supuesto la pérdida de centralidad del Estado de bienestar en los partidos socialistas y socialdemócratas, lo que unido al progresivo declive en la afiliación sindical y el auge de una cultura consumista basada en el crédito ha iniciado el declive de la socialdemocracia.¹⁰¹

Diversos autores afirman que «la socialdemocracia europea se encuentra a la defensiva tanto en términos de poder político como en el ámbito de las ideas; y ello sucede tanto en los contextos nacionales como en el europeo». Es un hecho que

la socialdemocracia ha perdido poder incluso en sus bastiones tradicionales y en la actualidad no tiene una estrategia política claramente definida para recuperar la hegemonía discursiva en la política y la sociedad. Es lla-

⁹⁸ BARBIER, J.-C., «Tracing the fate of EU “social policy”...», *op. cit.*, p. 380; SOTIROPOULOS, D.A., «The EU’s impact on the Greek welfare state: Europeanization on paper?», *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, n.º 3, 2004, pp. 267-284.

⁹⁹ BARBIER, J.-C. The road to social Europe. A contemporary approach to political cultures and diversity in Europe. Abingdon, Routledge, 2012; SCHARPF, F., «The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a “social market economy”», *Socio-Economic Review*, Vol. 8, n.º 2, 2010, pp. 211-250; FERRERA, M., «National welfare states and European integration: In search of a “virtuous nesting”», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 47, n.º 2, pp. 219-233; BARBIER, J.-C., «EU law as Janus bifrons, a sociological approach to “Social Europe”», en *European integration online Papers*, Vol. 16, art. 2.

¹⁰⁰ MAU, S., «Democratic demand for a social Europe? Preferences of the European citizenry», *International Journal of Social Welfare*, Vol. 14, n.º 2, 2005, pp. 76-85.

¹⁰¹ VAMVAKAS, P., «Maastricht and the death of social democracy: The creation of a consumer culture», *Mediterranean Quarterly*, Vol. 21, n.º 4, 2010, pp. 77-92

mativo que no ha sido capaz de aprovechar los efectos de la crisis, que han socavado el discurso del neoliberalismo, probablemente porque, al ser coautor de las innovaciones en las políticas económica y financiera desreguladoras de las últimas décadas, ha perdido la credibilidad necesaria.¹⁰²

Según esta interpretación, la crisis actual sólo habría sido el último golpe. De ser así, la socialdemocracia necesita ser reelaborada para adaptarse a una nueva sociedad global en la que las sociedades nacionales ya no definen el ámbito de lo político.¹⁰³

Por otra parte, el debate social se entremezcla con la narrativa y la legitimidad de la integración europea.¹⁰⁴ Hillebrand y Maass constatan que la vieja narrativa de la integración europea como un proyecto de paz en un continente sacudido por los conflictos y las guerras ya no es suficiente para obtener el apoyo popular. Sin una cohesión política apuntalada socialmente en Europa (Habermas), la diversidad nacional, riqueza cultural y nivel de protección social tan características del continente serán aplastadas entre las dinámicas económicas globales y las nuevas constelaciones de poder geopolítico.¹⁰⁵

A su vez, las políticas neoliberales, en contra de una opinión extendida, no tienen un efecto homogeneizador en las economías europeas, sino más bien han contribuido a crear distintas variedades de neoliberalismo, lo que sería el resultado, en sintonía con la visión de Apeldoorn, de diferentes compromisos entre las facciones capitalistas dentro de las distintas áreas. En un sentido más general, este hecho también encaja con lo percibido por la academia respecto al impacto del proceso de europeización, la existencia de un impacto de las políticas europeas de manera diferencial por áreas, con una convergencia —cuando existe— sólo por grupos de países o regiones (*clustering convergence*).¹⁰⁶

Finalmente, el proceso de la convención constitucional y la posterior negociación que ha desembocado en el Tratado de Lisboa ha ilustrado la divergencia también en los puntos de vista sobre la integración europea, con muchos europeístas frustrados por la deriva neoliberal de la construcción

¹⁰² HILLEBRAND, E. y MAASS, G., *In search of a new political narrative for a solidarity-based society in Europe. Ten questions about the future of social democracy in Europe*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, October 2011, pp. 6-7.

¹⁰³ STEVENSON, N., «European 'cultural' Social Democracy: questions of freedom», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 48, 2013, p. 87.

¹⁰⁴ NEYER, J., «Justice, not democracy: Legitimacy in the European union», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, n.º 4, 2010, pp. 903-921.

¹⁰⁵ HILLEBRAND, E. y MAASS, G., *In search of a new political narrative for a solidarity-based society in Europe. Ten questions about the future of social democracy in Europe*, Berlín, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, October 2011, pp. 6-7.

¹⁰⁶ MARISCAL, *op. cit.*, p. 33.

comunitaria que se suman a quienes no compartían los ambiciosos objetivos políticos iniciales.¹⁰⁷ Los resultados negativos de los referéndums holandés y francés mostraron con claridad la fuerza política de la suma de quienes no aceptaron la constitución por ser demasiado neoliberal, demasiado supranacional o demasiado poco federalista. Y el ejemplo más notable de esta divergencia se ha visualizado con el compromiso del primer ministro británico de realizar una consulta al pueblo británico sobre su permanencia dentro de la Unión Europea.

4. *El futuro de Europa, ¿diplomacia o democracia?* *Hacia una nueva convención*

Es algo admitido que la construcción europea, como se ha visto, fue un proceso gobernado por las élites desde su inicio, y probablemente entonces, con las ruinas de Europa aún humeantes, fue una buena opción. Este método tecnocrático adquirió un elevado nivel de sofisticación y desarrollo, pese a reformas de alcance como la elección por sufragio directo de los miembros del Parlamento Europeo a partir de 1979. Pese a las tradicionales tensiones entre los actores más federalistas (Comisión, Tribunal de Justicia, Parlamento Europeo y algunos gobiernos) y los que oponían cierta resistencia (algunos otros gobiernos), el proceso avanzaba mediante una serie de reglas que regulaban estos conflictos entre las distintas élites y grupos de presión, apoyados por toda una maraña de comités y grupos de expertos que cumplen funciones políticas.¹⁰⁸

El cambio se originó con el Tratado de Maastricht, por su ambición en temas sensibles como moneda, política económica, política exterior y defensa, asuntos de justicia e interior. El dulce sopor de la opinión pública europea terminó con el inesperado voto negativo en el referéndum danés y la

¹⁰⁷ BIRCH, K. y MYKHENKO, V., «Varieties of neoliberalism? Restructuring in large industrially dependent regions across Western and Eastern Europe», *Journal of Economic Geography*, Vol. 9, n.º 3, 2009, pp. 355-380.

¹⁰⁸ METZ, J., «Expert groups in the European Union: a sui generis phenomenon?», *Policy and Society*, Vol. 32, n.º 3, 2013, pp. 267-278; BOSWELL, C., «The political functions of expert knowledge: Knowledge and legitimation in European Union immigration policy», *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, n.º 4, 2008, pp. 471-488; BRADLEY, K.S.C., «Halfway house: The 2006 comitology reforms and the European Parliament», *West European Politics*, Vol. 31, n.º 4, 2008, pp. 837-854; CHRISTIANSEN, T. y LARSSON, T. *The role of committees in the policy-process of the European Union: Legislation, implementation and deliberation*. Edward Elgar, 2007; FOUILLEUX, E., DE MAILLARD, J. y SMITH, A., «Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers», *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, n.º 4, 2005, pp. 609-623; RHINARD, M., «The democratic legitimacy of the European Union committee system», *Governance*, Vol. 15, n.º 2, 2002, pp. 185-210.

aprobación por un resultado muy ajustado en Francia, lo que lanzó un amplio debate sobre Europa en todos los países miembros.¹⁰⁹

Esto supuso también el cuestionamiento serio del tradicional modo de reformar los tratados. La aprobación ciudadana ya no estaba garantizada. Tras dos Conferencias Intergubernamentales que bordearon el fracaso (Ámsterdam, Niza), por la incapacidad de los gobiernos de avanzar con decisión ni de reformar las instituciones y mecanismos de toma de decisiones ante la inminente ampliación hacia el Este, los gobiernos acordaron probar algo nuevo. Se trataba de abrir levemente la participación, con el fin de aumentar la deteriorada legitimidad comunitaria, pero con el control del proceso y la última decisión firmemente en manos de los gobiernos. Este nuevo modo de proceder recibió el nombre de *Convención*, palabra que se vincula intuitivamente con el parlamentarismo europeo. El mandato que esta convención recibió de los gobiernos era claro y medido, pero su resultado superó con creces las expectativas, lo que inmediatamente la convirtió en un referente a tener en cuenta.

El acuerdo de la Cumbre de Laeken, en diciembre de 2001, para crear una convención que preparase la próxima reforma de los tratados supuso, de hecho, el reconocimiento de los límites de la fórmula clásica intergubernamental (CIG). Aunque la Convención no pudo evitar la sombra de la CIG que culminaría el proceso ni la preeminencia de los intereses de los Estados grandes, el resultado sí fue muy distinto del que podría haberse esperado en una CIG y existe un amplio acuerdo de que constituyó un avance en términos de transparencia, democracia y efectividad en la forma de abordar la reforma de los tratados.¹¹⁰

El documento final, una propuesta de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, debe interpretarse en el contexto de otros dos factores contradictorios: por un lado, el surgimiento de un cierto «ethos constitucional» y la posibilidad que los participantes en la Convención tuvieron de «hacer historia»; por otro lado, el fuerte liderazgo, a veces casi autoritario, del presidente del Presidium, Valéry Giscard d'Estaing.¹¹¹

Este liderazgo, que constituyó uno de los principales factores del proceso convencional, se debió al control de la agenda por parte del Presidium y, en particular, de su presidente. Giscard d'Estaing hizo un magistral y astuto uso de tres herramientas. En primer lugar, la limitación del número de enmiendas

¹⁰⁹ UNCETABARRENECHEA, J., «Los riesgos de una relevancia excesiva de la competitividad para el proceso de integración europea: una mirada crítica a la Estrategia de Lisboa», *Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea. VIII Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2009*, Vitoria-Gasteiz, Eurobask, 2009, p. 127.

¹¹⁰ ZHAO, C., «Deliberation or bargaining? An analysis on the Convention on the future of Europe», *Asia Europe Journal*, Vol. 6, n.º 3-4, 2008, pp. 427-440.

¹¹¹ MAGNETTE, P. y NICOLAÏDIS, K., «The European Convention: Bargaining in the shadow of rhetoric», *West European Politics*, Vol. 27, n.º 3, 2004, pp. 381-404.

de los delegados de la Convención mediante un férreo control de los tiempos disponibles en cada fase del proceso. En segundo lugar, el proceso para establecer la agenda y la modificación iterativa de enmiendas, consiguiendo que el Presidium controlase habitualmente la enmienda que llegaba a la discusión en sesión plenaria. Finalmente, en tercer lugar, el presidente prohibió las votaciones, obligando a buscar consensos, y esto fue aceptado por la Convención y se convirtió en una norma formal del proceso.¹¹²

El resultado fue muy bueno, mejor de lo esperado.¹¹³ Pese a sus limitaciones, ha demostrado una eficacia como mínimo igual a la de los gobiernos para obtener acuerdos complejos y un potencial muy superior de conectar con la ciudadanía y, por lo tanto, de legitimar el proceso de integración.

Por otro lado, la amplitud, profundidad y gravedad de los retos que afronta Europa, hace inviable que la situación pueda enmendarse mediante un simple acuerdo entre los gobiernos. Es necesario repensar Europa, su papel, sus objetivos y su alcance. Los líderes que iniciaron el proceso en 1950 tenían estas ideas claras y también sus razones. En base a ello decidieron avanzar mediante acuerdos entre los gobiernos, y probablemente acertaron. Hoy, el mundo es muy distinto, como lo son las sociedades europeas y la noción legítima de democracia. Los ciudadanos exigen transparencia, rendición de cuentas, participación y sentir que son una parte decisiva del proceso de toma de decisiones colectivas. También exigen mantener unos niveles de protección social y servicios públicos que han sido un referente mundial. Es necesario un proyecto colectivo europeo renovado, ilusionante y que cuente con el apoyo explícito popular. Ya no basta contar con el consenso implícito, es necesario aceptar la participación ciudadana. Es cierto que no se trata de un reto única o principalmente comunitario, ya que estas son las mismas exigencias que deben afrontar los gobiernos en sus respectivos países. La Unión Europea, simplemente, no puede permanecer ajena a esta tendencia general.

La diplomacia puede —y debe— ayudar. Pero la democracia debe tomar el control del proceso de integración. La convención quizás no sea la solución idónea, pero parece la más razonable. Ya ha sido probada y con unos resultados prometedores. Si bien habrá que mejorar su composición —con más variedad de representantes y con una participación gubernamental más limitada—, parece la mejor propuesta de base para avanzar.

¹¹² TSEBELIS, G. y PROKSCH, S.-O., «The art of political manipulation in the European Convention», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, n.º 1, 2007, pp. 157-186.

¹¹³ ALDECOA, F., *Una Europa. Su proceso constituyente 2000-2003*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

Del mercado único a la Unión Monetaria: ¿hacia una política económica común?*

Javier Bilbao

Profesor de la Universidad del País Vasco
Departamento de Economía aplicada

Sumario: I. Introducción.—II. La arquitectura de gobernanza económica europea hasta la UEM.—III. La construcción de la UEM: opciones institucionales y de política económica.—IV. Los cambios en la gobernanza económica durante la gestión de la crisis.—V. Balance y conclusiones.—VI. Bibliografía.

Resumen: La evolución de la gobernanza económica europea no ha sido lineal, sino que se han experimentado unos saltos cualitativos en la atribución de competencias para la intervención económica entre las instituciones comunitarias y las nacionales. Estos cambios de naturaleza estructural nos habrían acercado aparentemente a una política económica común a través de 3 etapas: Mercado común, Comunidad económica y Unión monetaria. Sin embargo, se ha llegado a un complejo y asimétrico sistema de interrelaciones que estaría reflejando que el denominador común del proyecto europeo ha sido la construcción plena del Mercado interior, para lo que se adoptaron todas las medidas consideradas necesarias, aunque supusieran compromisos adicionales en determinadas políticas económicas. Por eso puede afirmarse que se ha subordinado el proyecto de construcción europeo —y sobre todo su dimensión social— a las metas económicas compartidas.

Palabras clave: Gobernanza económica europea, Políticas comunes, Unión económica y monetaria, Economía política

Abstract: *Rather than linear, the evolution of European economic governance has experienced some qualitative jumps in the conferring of competences for economic intervention between common and national institutions. These structural changes have ostensibly brought Member States closer to a common economic policy by means of 3 stages: Common Market, Economic Community and Monetary Union. However, a complex and asymmetric system of interrelationships has been developed revealing the common denominator of the European project to have been the complete construction of the internal market, and all measures considered necessary have been implemented to this end, although provoking additional commitments in different economic policies. Thus it can be said that the European construction project—particularly its social dimension—has been subordinated to some shared economic goals.*

Keywords: *European economic governance, common policies, Economic and Monetary Union, political economy.*

* Recibido el 20 de diciembre de 2013, aceptado el 7 de enero de 2014.

I. Introducción

El proceso de definición de la arquitectura de gobernanza económica en la UE ha sido progresivo, aunque no lineal, y pueden identificarse algunos saltos cualitativos o discontinuidades en la atribución de competencias para la intervención económica entre las instituciones comunitarias y las de los Estados miembros. Estos cambios estructurales habrían coincidido normalmente con etapas expansivas del ciclo económico (Consejo Económico y Social español, 2012, p. 18), hasta que la crisis —en la que aún estamos— sometió a la economía e instituciones europeas a tales desafíos que ha forzado la adopción de un alud de importantes decisiones con un carácter defensivo y a menudo improvisado, y con discutida eficacia o consistencia.

En todo caso, a medida que se ha avanzado en el proceso de integración, se ha ido perfilando una mayor interacción o integración política, aún con notables resistencias por parte de muchos de los estados, que se ha reflejado en la gobernanza económica. Es cierto que en esta evolución ha predominado el intergubernamentalismo y que, como señala Van Middelaar (2013), también han prevalecido tanto una visión funcionalista del proceso en los despachos de Bruselas como una permanente provisionalidad de las decisiones que nos ha llevado a un estado de transición permanente.

Pero, si tenemos que analizar la evolución de la arquitectura de gobernanza económica europea, es conveniente distinguir tres etapas fundamentales:

- Una primera etapa, que podemos identificar como la fase de construcción del Mercado común, y que iría desde el momento de la firma de los Tratados de París (1951) y Roma (1957) —que conforman los «Tratados Constitutivos» de las Comunidades Europeas— hasta la adopción del *Informe Delors*¹ (1989).
- Una segunda etapa, coincidente con la fase de concepción y posterior puesta en marcha de la Unión económica y monetaria (UEM), que exacerbó la necesidad de coordinación, y, por eso, fueron surgiendo nuevos acuerdos y recursos de gobernanza económica europea a partir de 1990, entre los que destaca el Tratado de Maastricht de 1992.
- Una tercera etapa, forzada por la irrupción de la crisis a partir del segundo semestre de 2007, que ha condicionado absolutamente la gobernanza económica en la UE y ha conducido a la adopción de numerosas y relevantes decisiones —insisto en que no siempre consistentes— cuyas implicaciones han pasado desapercibidas para gran parte de la opinión pública.

¹ Libro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas en el siglo XXI* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993).

En el resto del artículo trataré de sintetizar lo más relevante de estas etapas y de interpretar el significado de las mismas, desde la perspectiva de su contribución a la definición de una eventual política económica común, aportando una valoración personal y crítica de esta trayectoria en el apartado de conclusiones.

II. La arquitectura de gobernanza económica hasta la UEM

En esta primera etapa, se va consolidando en la UE una Política comercial común, a la vez que se avanzaba en el logro de un mercado común libre de obstáculos a la circulación de bienes y servicios. Es cierto, como señala Mariscal (2005), que ya el Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) de 1957 se refería al *acercamiento progresivo y la coordinación de la política económica* e incluso monetaria de cada uno de los Estados miembros (arts. 2, 3g, 105 y 145 del TCEE). Así mismo, dicho Tratado de Roma consideraba la política coyuntural de los Estados miembros como «una cuestión de interés común» (art. 103.1) e instaba la constitución de un Comité monetario de carácter consultivo (art. 105.2). Pero no es menos cierto que esas previsiones estaban orientadas exclusivamente a facilitar el equilibrio comercial (art. 104²), mediante el favorecimiento de la estabilidad cambiaria, en un proyecto que nacía con vocación de «mercado común».

Con ese objetivo de acercar y coordinar las políticas económicas de los Estados miembros, comienzan a constituirse, a partir de 1960, mecanismos de cooperación entre las administraciones nacionales —el *Comité de políticas de coyuntura* (1960), el *Comité de política presupuestaria* (1961), el *Comité de políticas de medio plazo*³ (1964) o el *Comité de Gobernadores de Bancos centrales* (1965)— que se saldarán con un grave fracaso en los intentos de coordinación, por los diferentes planteamientos de política económica de cada Estado miembro y por la falta de incentivos visibles para llegar a acuerdos (Ghymers, 2001).

Por el contrario, destacan, en este periodo, los acuerdos alcanzados para favorecer la estabilidad cambiaria (importante tras la paulatina adopción de los tipos de cambio flexibles en el sistema monetario internacional a princi-

² «Cada estado miembro actúa la política económica necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza de pagos global ya mantener la confianza en su propia moneda, teniendo cuidado de asegurar un alto nivel de ocupación y la estabilidad del nivel de precios» (Traducción del autor).

³ Los 3 primeros comités mencionados fueron fusionados, en 1974, en el *Comité de política económica* por decisión del Consejo.

pios de los años 70), mediante la coordinación de las políticas monetarias. En primer lugar, se creó la «Serpiente Monetaria Europea» (1972), que dará paso —en 1979— al Sistema Monetario Europeo (SME). El SME era formalmente una serie de acuerdos bilaterales entre los bancos centrales orientados a limitar las oscilaciones máximas de cualquiera de las monedas de los Estados miembros; pero implicaba la necesidad de debatir colegiadamente sobre aquellas políticas nacionales que provocaban tensiones en los tipos de cambio e incorporaba un factor disciplinante (o una restricción) para las autoridades de cada Estado.

El SME, que implicó la creación del *ecu* como cesta de monedas comunitarias y un mecanismo de cambio e intervención —el Mecanismo de Tipos de Cambios (MTC)—, se fue perfeccionando técnicamente, pero también sufrió las presiones del mercado de divisas en 1992 y 1993, obligando a varios realineamientos de monedas (o a la salida temporal de varias de ellas, como la libra y la lira) y a ampliar las bandas de fluctuación (que pasaron del 2,25 % para las monedas más estables —o del 6 % para lira, libra, peseta y escudo— a bandas del 15 %).

También en este período surgen las únicas políticas sectoriales comunitarizadas:

- En 1962 surge la Política agrícola común (PAC), orientada entonces a asegurar el autoabastecimiento de los ciudadanos comunitarios a precios asequibles, y a mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales. Para ello se debía garantizar que el conjunto de países de la UE dispusiera de un sector primario viable mediante la mejora de la productividad, favoreciendo la reestructuración de las producciones. Las organizaciones comunes de mercados (OCM) y los precios de garantía o retirada, juntos con los fondos FEOGA, serán los pilares de la PAC, que absorbió en esta etapa más de la mitad de los recursos del Presupuesto europeo.
- La política pesquera común (PPC), cuyos orígenes datan de octubre de 1970, se basa también en las OCM. Los objetivos de la PPC son: la explotación sostenible de los recursos marinos, el aseguramiento de una renta para los pescadores, y el suministro regular de los consumidores y de la industria de transformación a unos precios razonables.

Para el resto de sectores económico estará vigente la Política industrial europea (PIC), con sus dos grandes metas: por un lado, la profundización del mercado interior, y, por otro, el logro de altos niveles de competencia intracomunitaria, mediante la fiscalización tanto de las políticas industriales nacionales (persiguiendo las ayudas estatales) como de los acuerdos colusorios entre las empresas. La PIC dará un salto en 1984 con la aprobación del Primer Programa-Marco de I+D comunitario, que da comienzo a la Política

de innovación comunitaria, que tendrá una creciente participación en el Presupuesto de la UE.

Aprovechando la bonanza económica de la segunda mitad de los 80, y el ambiente optimista por las recientes ampliaciones de las Comunidades europeas, se aborda el primer cambio relevante de la legislación primaria comunitaria: El *Acta Única Europea*, firmada en Luxemburgo y La Haya el 17 y el 28 de febrero de 1986, respectivamente, y que entró en vigor el 1 de julio de 1987, pretendió superar el objetivo de *Mercado Común* (*Common market*) para alcanzar el objetivo de *Mercado Interior* (*Single market*), que implicaría un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estaría garantizada a partir de 1993. También se ampliaron las competencias comunitarias, admitiendo además que el Consejo pudiese tomar decisiones por mayoría cualificada, frente a la unanimidad que regía hasta entonces. Se incluía, además, el uso por primera vez del concepto de *cohesión económica y social* y la necesidad de disponer de fondos estructurales suficientes para su desarrollo (Consejo Económico y Social español, 2012, p. 16)

Con este nuevo impulso, en 1987 surge también un procedimiento de vigilancia multilateral de las políticas económicas, y lo que fue inicialmente un proyecto de «mercado común» comenzaba a adquirir perfiles de una «comunidad o unión económica», dando paso a una nueva etapa.

III. La construcción de la UEM: opciones institucionales y de política económica

En junio de 1988 el Consejo Europeo confirmó el objetivo de lograr progresivamente una UEM, y orientado a tal objetivo se constituyó un Comité —presidido por el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors— para que estudiase y propusiera fases concretas para avanzar hacia dicha Unión. El fruto de la labor del Comité, el *Informe Delors*, aprobado en la Cumbre de Madrid de 1989, proponía un enfoque «gradualista» en virtud del cual la UEM se alcanzaría en tres fases. Aplicando estas recomendaciones, el Consejo Europeo de junio de 1989 acuerda el establecimiento de la UEM como un proceso de carácter progresivo que debía nacer en 1990, y en el que se distinguen tres fases⁴:

⁴ Para la realización de las fases segunda y tercera, era preciso revisar el Tratado de Roma, con objeto de establecer la infraestructura institucional necesaria. Con este fin, se convocó una Conferencia Intergubernamental sobre la UEM, que tuvo lugar en 1991, paralelamente a la Conferencia Intergubernamental sobre la Unión política. Las negociaciones concluyeron con la adopción, en diciembre de 1991, del *Tratado de la Unión Europea*, que fue

I. *Primera fase (1990-1993)*

En esta fase se suprimen las limitaciones al movimiento de capitales entre los Estados miembros y se refuerza la cooperación entre los bancos centrales de los países, estableciéndose la libre utilización del *ecu*. El Tratado de Maastricht prevé ya la supresión de las monedas nacionales por la moneda común y también fijaba una serie de condiciones económicas de convergencia nominal, denominadas *criterios de convergencia*, relativas a la estabilidad de los precios, al déficit público, a la deuda pública, a los tipos de cambio y a los tipos de interés a largo plazo, criterios que eran de obligado cumplimiento para los países que quisieran integrarse en la UEM. Es el primer precedente exigente de vigilancia multilateral de las políticas económicas de los Estados miembros.

II. *Segunda fase (1994-1998)*

En este intervalo se crea el Instituto Monetario Europeo (IME), fundado el 1 de enero de 1994, como predecesor del Banco Central Europeo (BCE) y cuyas dos funciones principales eran: por un lado, fortalecer la cooperación entre los bancos centrales y la coordinación de las políticas monetarias; y, por otro, realizar los trabajos preparatorios necesarios para la constitución del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), para la ejecución de la política monetaria única y para la creación de una moneda única en la tercera fase.

A propuesta del IME, en diciembre de 1995, el Consejo Europeo acordó que la unidad monetaria europea que habría de introducirse al inicio de la tercera fase se denominaría «euro», y confirmó que dicha fase comenzaría el 1 de enero de 1999. En diciembre de 1996, el IME presentó las series de los diseños de los billetes que entrarían en circulación en 2002. Además, el IME elevó al Consejo Europeo un informe que sentaba las bases para la creación del nuevo mecanismo de cambio (MTC II) —regulando las relaciones monetarias y cambiarias entre los países de la zona del euro y los demás países de la UE— que se adoptó formalmente en junio de 1997.

Cumpliendo las previsiones establecidas en el Tratado de Maastricht, el Consejo Europeo adoptó, en junio de 1997, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) cuya finalidad sería garantizar la disciplina presupuestaria en

firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. No obstante, debido a los retrasos ocurridos en el proceso de ratificación, no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1993. El nuevo Tratado modificó el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que pasó a denominarse Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, e incorporó, entre otros, el Protocolo sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo y el Protocolo sobre los Estatutos del Instituto Monetario Europeo.

relación con la UEM. Al mismo tiempo, se irá haciendo efectiva la prohibición de los bancos centrales de financiar a las Administraciones públicas a través de las leyes nacionales que consagran su autonomía funcional (desarrollando las previsiones del art. 104.1 del Tratado de Maastricht).

En mayo de 1998 se adoptaron varias medidas importantes:

- El 2 de mayo de 1998, el Consejo de la Unión Europea decidió por unanimidad los 11 Estados miembros que cumplían las condiciones necesarias para participar en la tercera fase de la UEM y que querían adoptar la moneda única el 1 de enero de 1999. Dichos participantes iniciales fueron Bélgica, Alemania, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia.
- El 25 de mayo de 1998, los Gobiernos de los 11 Estados miembros participantes nombraron al presidente, al vicepresidente y a los otros cuatro miembros del Comité Ejecutivo del BCE. La toma de posesión de estos cargos tuvo lugar el 1 de junio de 1998 y señaló la constitución del BCE. El BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros participantes constituyen el *Eurosistema*, que establece y formula la política monetaria única en la tercera fase de la UEM.
- Los ministros de Economía de los Estados miembros que habían adoptado la moneda única acordaron, junto con los gobernadores de los bancos centrales nacionales de dichos países, la Comisión Europea y el IME, que los tipos de cambio centrales bilaterales del SME de las monedas de los Estados miembros participantes serían utilizados para determinar los tipos de conversión irrevocable del euro.

III. Tercera fase (1999-2002)

La tercera fase comenzó el 1 de enero de 1999 con la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas de los 11 Estados miembros que participaron inicialmente en la UEM, el inicio de la ejecución de la política monetaria única bajo la responsabilidad del BCE, y la adopción formal del euro como moneda única. La transición hacia el euro finalizó el 1 de enero de 2002, con la puesta en circulación de los billetes y monedas en euros. El número de Estados miembros participantes aumentó a 12, con la incorporación de Grecia, el 1 de enero de 2001⁵.

En esta tercera fase entraron en vigor tanto el MTC II como el PEC.

⁵ El resto de incorporaciones a la eurozona (Eslovenia, en 2007; Chipre y Malta en 2008; Eslovaquia, en 2009; Estonia en 2011; y Letonia en 2014) tienen lugar ya después de la ampliación de 2005.

Durante esta etapa de construcción de la UEM se van consolidar unos principios fundamentales que modularán los avances futuros en la integración:

- El principio de subsidiariedad (introducido por el Tratado de Maastricht), por el cual en aquellas materias en las que las instituciones comunitarias no tienen la competencia exclusiva sólo podrá actuar si se demuestra que lo pueden hacer mejor que los Estados miembros, por la escala o los efectos de la acción propuesta. Y, además, este principio debía interpretarse conjuntamente con el de proporcionalidad, según el cual tanto el contenido como la forma de la acción comunitaria no deben exceder de lo que sea estrictamente necesario para conseguir los objetivos de los tratados (Department for Business, Innovation and Skills of the British Government, 2013, p. 5).
- El principio implícito de optatividad, según el cual es posible una Europa a la carta: Los Estados miembros podrán decidir la intensidad de su vínculo de integración y participar o no en los sucesivos avances hacia una política económica común.

Por otra parte, ya desde el proceso de su gestación, numerosos economistas⁶ alertaron sobre las deficiencias estructurales en el diseño de la *zona del euro*, configurada por países con tejidos productivos y niveles de competitividad muy diversos y que no constituirían una zona o área monetaria óptima⁷. Según la teoría de las Áreas Monetarias Óptimas (AMO), desarrollada por Robert Mundell (1961)⁸, cuando se dan las condiciones de una AMO se minimizan los costes derivados de su conformación, al tiempo que se alcanza un mayor aprovechamiento de sus beneficios asociados (Consejo Económico y Social español, 2012, p. 32).

⁶ «European Monetary Union remains fragile because of a flaw in its governance» (De Grauwe, 2006, p. 728).

⁷ El diseño óptimo habría exigido uno de estos tres recursos: una gran movilidad del factor trabajo; una mayor flexibilidad de precios y salarios (posibilidad de *devaluación interna*); o, en ausencia de ambos, un grado de integración fiscal que permitiera suplir, al menos parcialmente, al tipo de cambio como mecanismo de ajuste ante un *shock* externo que afectara asimétricamente a distintos miembros de la Unión. Ninguna de estas tres condiciones, sin embargo, se da en la UEM: los dispositivos destinados a mitigar dichas carencias en lo relativo a prevenir desequilibrios dentro del espacio europeo, establecidos básicamente en el *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento*, no funcionaron (Noguer, 2011, p. 24). Adicionalmente, algunos autores (Toribio, 2011) afirman que España (quizá también Portugal, Grecia y otros países) entró en el esquema de moneda única a una paridad artificialmente baja, lo que condicionó la evolución posterior de estas economías.

⁸ «If the world can be divided into regions within each of which there is factor mobility and between which there is factor immobility, then each of these regions should have a separate currency which fluctuates relative to all other currencies» (Mundell, 1961, p. 664).

Por tanto, para prevenir la aparición en la eurozona de *shocks asimétricos*⁹ se requería, si no un mayor poder político común (un gobierno europeo con suficiente poder de imposición y gasto, es decir, dotado de un presupuesto compensatorio, como el Gobierno federal de los EE.UU., que pudo intervenir, por ejemplo, en la crisis de la burbuja inmobiliaria de Nevada), sí al menos una coordinación reforzada en el resto de los ámbitos de la política económica. La racionalidad de este requerimiento era clara: ante crisis asimétricas, los países de la *eurozona* carecen ahora de herramientas convencionales de la política económica nacional para afrontarlas (como la manipulación del tipo de cambio o del tipo de interés, o la intervención del Banco central como instancia de último recurso¹⁰), y tampoco pueden esperar unas sustanciosas transferencias desde el Presupuesto común.

Efectivamente, como señala Bergsten (2012, p. 110), Europa fue construyendo una unión monetaria amplia, aunque incompleta, afianzada por el euro y el BCE, pero que no incluía prácticamente ninguna unión económica —ni fiscal ni bancaria, por ejemplo—, ninguna institución de gobernanza económica compartida, y ninguna coordinación eficaz de las políticas económicas estructurales.

Así, y dadas las restricciones derivadas del principio de subsidiariedad, se diseñaron distintos mecanismos e instrumentos destinados a mitigar las carencias institucionales de la *eurozona*, con el objeto de coordinar y supervisar multilateralmente las políticas macroeconómicas, fiscales, y de regulación y supervisión financiera, que permanecían en manos de los Gobiernos nacionales (Caballero, García y Gordo, 2011). Pero estos mecanismos se han manifestado fallidos y no han permitido ni diseñar una estrategia de salida de la crisis clara, ni instrumentar medidas suficientes para paliar los problemas sobrevenidos. Evidentemente, tampoco han servido para plasmar un esfuerzo de solidaridad entre los Estados miembros, algo que podría ir más allá de las reglas básicas de juego en la UE.

No cabe duda de que, en un ámbito puramente doctrinal, se requería a la gobernanza económica de la UE la posibilidad de disponer de mecanismos institucionales que permitieran dar respuesta en cada momento y con la suficiente flexibilidad, a las necesidades del mercado interior y la moneda única (Conde, 2004). Sin embargo, se fue construyendo un esquema de *gobernanza*

⁹ La actual crisis europea respondería inicialmente a un perfil similar al del «shock asimétrico», al tratarse de un «shock simétrico con implicaciones asimétricas» (DG de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, 2009, p. 27-30). Y en la actual *crisis del euro*, sigue habiendo autores que sitúan en la construcción de la UEM, a partir del Tratado de Maastricht, las «raíces históricas» de los problemas actuales (Busch, 2012).

¹⁰ Al fin y al cabo, a estos efectos, es como si los países de la eurozona se endeudaran en moneda extranjera (De Grauwe, 2011).

multinivel (Marks, 1993), por la que, hoy en día, instancias supranacionales definen algunas políticas (el BCE, por ejemplo, formula las políticas monetaria y cambiaria de la *eurozona*), mientras que otras son diseñadas o implementadas a nivel nacional —en cumplimiento del principio de subsidiariedad—, pero bajo dosis variables de coordinación o restricciones comunes a los Estados, en un esquema que se ha mostrado muy poco eficaz.

Esta «construcción asimétrica» (Rodríguez Ortiz, 2011) de la gobernanza económica (por la que se europeiza la política monetaria y se mantienen las demás competencias en materia económica en manos de los Estados) no fue atemperada por la dotación de recursos significativos al presupuesto europeo, ni por la previsión de mecanismos de asistencia inmediata en caso de urgentes necesidades financieras por parte de algún Estado miembro.

En todo caso, la concepción y posterior puesta en marcha de la UEM, a partir de los años 90, exacerbó la necesidad de coordinación, y por eso fueron surgiendo nuevos acuerdos y recursos de gobernanza económica europea en distintas dimensiones:

Compromisos en materia de disciplina fiscal:

- El *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (PEC), cuya primera versión fue aprobada en el Consejo Europeo de Ámsterdam (junio de 1997), y que luego fue modificado en 2005 (Reglamentos de la Comisión Europea 1055/2005 y 1056/2005)—añadiendo un procedimiento de aviso preventivo y de asesoramiento rápido— y en 2011 con la adopción del *Six-Pack*¹¹. El objeto del PEC es fijar unos criterios cuantitativos necesarios para asegurar el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas de los Estados miembros y prever unos procedimientos de supervisión de su cumplimiento. Por tanto tiene una vertiente preventiva (los *programas de estabilidad y convergencia* que cada año presentan los Estados miembros, con sus objetivos presupuestarios y las perspectivas económicas, a la Comisión y al Consejo) y una vertiente correctora, que se basa en el procedimiento de déficit excesivo (al Estado miembro que no cumple el PEC se le pueden señalar recomendaciones e incluso imponer sanciones importantes).

Coordinación de las políticas económicas:

- Por un lado, la vertiente preventiva del PEC establece un *mecanismo de supervisión multilateral* (*multilateral surveillance pro-*

¹¹ Paquete legislativo formado por 6 piezas de legislación (5 reglamentos y 1 directiva), 4 de las cuales incorporaban reformas de cierto alcance en el PEC.

cedure) de los *Programas de estabilidad* (países de la zona euro) o *de convergencia* (el resto de los países), y desde 2005 de los *Programas nacionales de reformas*¹². Esta supervisión es contemplada por el artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y en el propio PEC, y fue posteriormente reformada (Reglamentos de la UE 1175/2011 y 1176/2011, aprobados dentro del *Six-pack*, que introducen un nuevo *Procedimiento de Desequilibrios macroeconómicos*); este mecanismo debe prevenir, en una fase inicial, la aparición de déficits excesivos de las administraciones públicas y promover la coordinación de las políticas económicas. El Consejo examina los programas nacionales al principio de cada año y emite un dictamen sobre cada uno de ellos, basándose en las evaluaciones de la Comisión y del Comité Económico y Financiero (CEF).

- Por otro, las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE), ya previstas en el art. 103-2 del Tratado de Maastricht, establecen, desde el Consejo Europeo de Lisboa (2000), unas líneas directrices para las políticas económicas de los Estados miembros. El Consejo Europeo las adopta en forma de recomendaciones no vinculantes jurídicamente. No obstante, se someten a un mecanismo de seguimiento multilateral que tiene por objeto garantizar su cumplimiento por parte de los Estados miembros.

Coordinación de las políticas sociales y de empleo:

- El Método Abierto de Coordinación (MAC), creado también a raíz del Consejo de Lisboa (2000), es un instrumento de coordinación de políticas entre los Estados miembros en áreas en las cuales la UE no puede legislar ya que no son de su competencia, como las políticas de empleo, las políticas de protección social o de inclusión social. Este método se basa en el intercambio de buenas prácticas y en la realización de evaluaciones y recomendaciones. Ha sido calificado por la propia Comisión (2008) como un «instrumento innovador de la gobernanza europea».
- En este marco se lleva a cabo la Estrategia Europea de Empleo, que se desarrolla a partir del *Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo* celebrado en Luxemburgo (20 y 21 de noviembre

¹² Que fueron el resultado de la revisión de la *Estrategia de Lisboa* en el Consejo Europeo de primavera de 2005. cada Estado miembro presenta su programa nacional de reformas antes de abril de cada año, con un horizonte de un mínimo de tres años y con actualizaciones anuales. En la actualidad, es la principal herramienta de la *Estrategia Europa 2020*.

de 1997) y se formaliza en la Estrategia de Lisboa (2000). El elemento central de esta Estrategia es la aprobación de unas *directrices de empleo*, que recogen las prioridades y objetivos comunes para las políticas nacionales de empleo, a los que deben ajustarse los Programas Nacionales de Reforma (informes presentados por los gobiernos de los países miembros, que describen sus políticas de empleo) que analiza la Comisión y pueden dar lugar a recomendaciones (Cerezo, 2011)¹³.

Finalmente, se comienzan a adoptar decisiones comunes en el seno del *Eurogrupo*, que son reuniones de los ministros de economía de los países de la *eurozona*, que comenzaron como encuentros informales el 4 de junio de 1998, y cuyo papel es asegurar una más estrecha coordinación de las políticas económicas y facilitar la estabilidad financiera. En la actualidad el *Eurogrupo* se reúne al menos una vez al mes y en vísperas de las sesiones del ECOFIN.

Para algunos autores, en este esquema de arquitectura de gobernanza económica subyacía una visión liberal y ortodoxa de hacer política económica, orientada al objetivo prioritario de control de la inflación por el BCE, a la imperiosidad de las políticas fiscales severas y a la necesidad de reformas estructurales (Watt, 2011). Considerando la paulatina configuración de esa *gobernanza multinivel* europea, y específicamente el diseño de la *zona del euro*, advertimos que, tanto en los aspectos ideológicos como en los organizativos de esta arquitectura de gobernanza, se constatan unas deficiencias estructurales que limitaron su capacidad, primero para prevenir y, segundo, para atajar la crisis actual.

IV. Los cambios en la gobernanza económica durante la gestión de la crisis

La gestión de una crisis que ha estado a punto de desbordar a las instituciones comunitarias en varios momentos (crisis griega, contagio al resto de economías periféricas, crisis de deuda soberana y riesgo de ruptura del euro, crisis de Chipre, rescates urgentes, *credit crunch* generalizado, siste-

¹³ Por *Decisión del Consejo, de 22 de abril de 2013, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros*, las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros expuestas en el anexo de la Decisión 2010/707/UE se mantienen para 2013 y los Estados miembros las tendrán en cuenta en sus políticas de empleo (Consejo de la UE, 2013a).

mas financieros con problemas de solvencia, paro creciente, desafección por Europa) ha provocado la adopción de numerosas medidas de gobernanza económica europea, normalmente aisladas y que no han configurado una estrategia coherente, sólida y equilibrada de salida. Varios autores¹⁴ incluso imputan a esa insuficiente respuesta europea la responsabilidad principal de la recaída de la crisis a partir de 2010, cuando parecía superada la primera recesión.

En clave de economía política o de racionalidad inherente a las medidas planteadas, la estrategia oficial de salida de la crisis —apuntalada en 2011— se ha basado en la exigencia de severos planes de austeridad y reformas estructurales a los países periféricos, además de en la preservación de una prudente política monetaria ajustada a la literalidad de los tratados, que luego —por fuerza de las apremiantes circunstancias— ha ido adquiriendo mayores grados de libertad.

Repasamos en este apartado las principales innovaciones introducidas en el esquema de intervención económica de la UE a raíz de la crisis, agrupándolas en 4 áreas:

A) *Cambios en materia de estabilidad financiera*

1. Se llevan a cabo los Planes de rescate de Grecia (2010), Irlanda (2010), Portugal (2011), y Chipre (2013), precedidos en cada caso del correspondiente *Memorandum de Entendimiento (Memorandum of Understanding o MoU)*. También se aprueba el rescate bancario a España (2012) con un menor nivel de condicionalidad. Previamente, en mayo de 2010, el BCE ya comenzó a adquirir bonos de Grecia, Irlanda y Portugal en el mercado secundario, a raíz de la creación del «Programa de Mercado de Valores» o «Securities Markets Program» (SMP) (Banco Central Europeo, 2010), por el que se comprometía a adquirir en firme valores, públicos o privados, si ello resultaba necesario para evitar el colapso de ciertos segmentos de los mercados de deuda. El argumento era que ello imposibilitaría la transmisión de las señales de política monetaria.

2. Se realizan dos subastas de liquidez (*Quantitative Easing*) a tres años, con ampliación del colateral aceptado para los préstamos bancarios y rebaja del requerimiento de reservas desde el 2 % al 1 %. En diciembre de 2011 se realizó la primera de las dos subastas de liquidez a tres años, por la que 523 bancos europeos obtuvieron 489.190 millones de euros al 1 %. La segunda subasta a 36 meses se llevó a cabo el 28 de febrero de 2012, y el

¹⁴ Vid., por ejemplo, DÍEZ, J.C., *Hay vida después de la crisis*, Plaza y Janes editores, Barcelona, 2013; BILBAO-UBILLOS, J. (ed.), *The Economic Crisis and Governance in the European Union: a critical assessment*, Routledge, Londres, 2014.

volumen adjudicado ascendió a 529.531 millones de euros, a repartir entre 800 bancos de la eurozona (se estima que un 20 % correspondió a entidades españolas).

3. Para garantizar la estabilidad financiera, se ha ido diseñando un Mecanismo de Estabilización Europeo. Primeramente, se aprobó el Reglamento (UE) n.º 407/2010, de 19 de mayo de 2010, estableciendo el *Fondo de Estabilidad Financiera* (ESF), que se basa en el artículo 122-2 del TFUE y cuenta con 60.000 millones de euros, (financiado íntegramente por la Comisión contra su presupuesto ordinario); este Fondo se unía al *Fondo Europeo de Estabilidad Financiera* (EFSF)¹⁵ creado el 9 de mayo de 2010 y dotado con un máximo de 440.000 millones de euros.

Después, el 1 de julio de 2012, se puso en marcha el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) —llamado a reemplazar a los anteriores— que es una institución financiera internacional sujeta al derecho internacional, con sede en Luxemburgo, y cuyos accionistas son los 17 Estados miembros de la Unión Europea cuya moneda era el euro. El MEDE cuenta con 80.000 millones de euros de capital desembolsado y dispone de un capital suscrito de 700.000 millones de euros. Este capital le confiere una capacidad de préstamo efectiva de 500.000 millones de euros. El MEDE es un mecanismo permanente de resolución de crisis económicas para países de la zona euro. Su finalidad es movilizar fondos y proporcionar apoyo a la estabilidad financiera, bajo una estricta condicionalidad, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto o de sus Estados miembros. El MEDE se estrenó con el rescate a Chipre (marzo de 2013).

4. Por acuerdo del Consejo de Gobierno del BCE, de 6 de septiembre de 2012, se diseña un cortafuegos financiero basado en operaciones directas del *Eurosistema* en los mercados secundarios de bonos soberanos (anunciado previamente el 2 de agosto). Se trata de operaciones monetarias directas —para el BCE, *Outright Monetary Transactions* (OMT); para el Banco de España, *Transacciones monetarias al contado* (TMC)— por las que el BCE se compromete a comprar bonos soberanos con vencimiento de uno a

¹⁵ La EFSF es una sociedad anónima de carácter instrumental y temporal constituida en Luxemburgo el 7 junio de 2010, según el acuerdo del ECOFIN de 9 de mayo del mismo año por los entonces 16 Estados miembros de la zona euro, a los que posteriormente se uniría Estonia, tras incorporarse el 1 de enero de 2011 a la *eurozona*. Actualmente, los Estados beneficiarios de la asistencia financiera de la EFSF son:

- Con Programa de ajuste: Grecia, Irlanda y Portugal.
- Sin programa de ajuste: España.

tres años con carácter ilimitado¹⁶, pero sometida la intervención a condicionalidad: será necesario que el país que necesite asistencia lo solicite, que se firme un MoU con unas condiciones a cumplir, y que los fondos de rescate europeos actúen comprando en el mercado secundario. Las OMT mejoran la capacidad de intervención del SMP creado en mayo de 2010 y que cesa al ser sustituido por estas operaciones. Sin embargo, y fiel a la actitud *prudente* que ha mostrado siempre el BCE, se contempla que la liquidez derivada de la adquisición de los títulos sea plenamente esterilizada para evitar riesgos de inflación.

B) Cambios en materia de supervisión financiera

1. Se aprueba en septiembre de 2010 el Nuevo Marco Europeo de Supervisión Financiera, y se decide avanzar hacia el Mecanismo único de Supervisión bancaria (MUS). En 2011 comienzan a operar tres nuevas autoridades europeas de supervisión (Autoridad Bancaria Europea, Autoridad Europea de Valores y Mercados, y Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) para evitar la acumulación de riesgos que pongan en peligro la estabilidad del sistema financiero general, y surge otra (Junta Europea de Riesgo Sistémico) que sustituye a los anteriores comités de supervisión.

2. En junio de 2012, los líderes europeos deciden que debería crearse un MUS como parte de un más amplio esfuerzo para lograr la futura *Unión bancaria*, profundizando así en la UEM. Bajo el MUS —sobre el que la Comisión planteó ya una propuesta concreta en septiembre de 2012— el BCE y los supervisores nacionales se coordinarán estrechamente para supervisar las instituciones bancarias de la *eurozona*, además de las de los países que, sin pertenecer a la misma, participen en el mecanismo. Una vez que sea plenamente operativo los fondos de estabilidad podrán emplearse en la recapitalización directa de la banca.

3. La Comisión Europea lanza el 10 de julio de 2013 una propuesta de Mecanismo único de Resolución (MUR) en el marco de la senda hacia dicha *Unión bancaria*, completando el MUS que entrará en funcionamiento a finales de 2014 (aunque sólo supervisará las 130 entidades de mayor tamaño de la *eurozona*). El MUR garantizará que, si un banco sujeto al MUS se enfrentase a graves dificultades, pudiera procederse a su resolución de manera ágil y con un coste mínimo para los contribuyentes y la economía real. El Consejo Europeo de 19-20 de diciembre de 2013 aprobó una ver-

¹⁶ Según parece, las compras se realizarían de manera masiva durante uno o dos meses seguidos, y luego se valorarían las necesidades y los cumplimientos del acuerdo por parte del país rescatado.

sión muy aligerada de compromiso sobre el MUR y el Fondo de liquidación para satisfacer las exigencias alemanas. Estos son los elementos centrales del acuerdo:

- El MUR empezará a funcionar en 2016, y para ello los países participantes (en un principio, los miembros de la zona del euro más aquellos que se unan voluntariamente) se comprometen a firmar un tratado internacional sobre el que se asentará el fondo de resolución;
- La decisión de liquidación será tomada por representantes de los Estados miembros, teniendo la Comisión un papel secundario aunque sea preceptiva su conformidad;
- El Fondo de liquidación se nutrirá de aportaciones anuales de 5.500 millones de euros procedentes de la banca durante 10 años, y estará dividido en compartimentos estancos nacionales (el español, por ejemplo, alcanzará al final los 8.500 millones de euros), hasta que en 2026 se haya alcanzado el total de 55.000 millones de euros. Es decir, durante los próximos 10 años cada país sufragará con sus recursos nacionales las necesidades financieras que surjan por entidades residentes abocadas a quiebras o reestructuraciones, usando su fondo nacional o recurriendo eventualmente al MEDE.

Dado el poder de codecisión con que cuenta el Parlamento europeo (PE) en este asunto, este acuerdo deberá ser refrendado por la Cámara a principios de 2014. El propio presidente del PE se ha quejado tanto del papel secundario al que se relega a la Comisión en el MUR como de la resistencia a asumir una mayor mutualización del riesgo de quiebra bancaria a través de un fondo común. Numerosos autores desconfían de que, en estos términos, pueda hablarse de una genuina *Unión bancaria*, habiéndose rebajado notablemente las expectativas surgidas a raíz de la cumbre de junio de 2012.

C) *Cambios en materia de coordinación de políticas económicas*

1. Con los cambios introducidos, se han configurado al respecto espacios diferenciados de Gobernanza económica en la UE, y podríamos hablar de una coordinación de políticas económicas a distintas velocidades:

Ámbito 1: Países de la zona euro (18 de los 28 Estados miembros): En estos países, además de la normativa básica común, se han asumido compromisos adicionales:

- Por un lado, el BCE define la política monetaria y cambiaria para esta *eurozona*, y está llamado a desempeñar un papel esencial en los mecanismos de supervisión financiera. El MUS y el MUR, en principio, regirán para este grupo de países.

- Por otro, se refuerza la coordinación de las políticas presupuestarias: el Consejo de la Unión europea celebrado el 13 de mayo de 2013¹⁷ adoptó formalmente un nuevo paquete legislativo, denominado en la jerga europea *Two-Pack*¹⁸, que otorga nuevos poderes a la Comisión Europea en la supervisión económica de la *zona euro*. El *Two-Pack* presenta como novedad más llamativa la obligatoriedad de remitir a la Comisión Europea los anteproyectos de Presupuestos nacionales a mediados de octubre de cada año. La Comisión examinará y emitirá un dictamen sobre cada uno de los proyectos de presupuestos; en caso de grave incumplimiento de un plan con las obligaciones contraídas en virtud del PEC, la Comisión podría solicitar que se presente un nuevo proyecto de presupuesto. El Reglamento n.º 473/2013 impone también a los Estados miembros de la zona del euro la obligación de comunicar, *ex ante* y oportunamente, sus planes nacionales de emisión de deuda; asimismo los proyectos de planes presupuestarios también deberán informar sobre la incidencia distributiva prevista de las principales medidas de gastos e ingresos.
- A su vez las reuniones del *Eurogrupo*, que a raíz de la crisis actual han adquirido un carácter crecientemente decisorio. En estas reuniones los ministros de los Estados miembros que han adoptado el euro como moneda examinan cuestiones vinculadas a las responsabilidades específicas que comparten en lo relativo a la moneda única, y han acordado, por ejemplo, la constitución y dotación de fondos de rescate como el MEDE. El TECG reconoce formalmente el papel de las *Cumbres del euro* (art. 12).
- Finalmente, el Consejo Europeo de diciembre de 2013 fija para octubre de 2014 la puesta en marcha del sistema de *contratos de reformas* que deberán suscribir los países de la *eurozona* a cambio de un apoyo financiero muy limitado de la UE (pensado para países con dificultades momentáneas para acceder a la financiación en los mercados). El nuevo sistema de los contratos de reformas (propuesto por Alemania) pretende reforzar la coordinación de políticas económicas

¹⁷ El Parlamento europeo lo había aprobado el 12 de marzo de 2013.

¹⁸ Son dos reglamentos: *Reglamento (UE) No 473/2013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro*. Diario Oficial de la Unión Europea L 140/11 de 27-5-2013; *Reglamento (UE) No 472/2013 del Parlamento europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades*. Diario Oficial de la Unión Europea L 140/11 de 27-5-2013.

y la vigilancia sobre los Estados miembros con el fin de prevenir futuras crisis. Estos contratos serán redactados por los propios países, con un calendario estricto para las reformas, luego se negociarán con la Comisión y los aprobará definitivamente el ECOFIN. Se centrarán en las áreas donde podría haber obstáculos clave para el crecimiento sostenible, la competitividad y la creación de empleo y que representan un riesgo potencial para la eurozona en su conjunto.

Ámbito 2: Países firmantes el *Pacto por el euro-Plus* (23 de los 28): Esos países, entre los que se encuentran todos los del colectivo anterior, han aceptado compartir esos objetivos:

- Impulso de la competitividad a evolución de los salarios y la productividad y las necesidades de ajuste de la competitividad.
- Impulso del empleo reformas del mercado laboral para fomentar la «flexiseguridad», educación permanente; reformas fiscales, tales como la reducción de la presión impositiva sobre las rentas del trabajo
- Incremento de la sostenibilidad de las finanzas públicas, y en especial de las pensiones, la atención sanitaria y las prestaciones sociales en general.
- Refuerzo de la estabilidad financiera reforma completa del marco de la UE para la supervisión y la reglamentación del sector financiero.
- Se prestará atención a la coordinación de la política tributaria.

Los compromisos anuales concretos se reflejarán también en los *programas nacionales de reforma* y en los *programas de estabilidad o convergencia* que se presenten cada año, que serán evaluados por la Comisión, el Consejo y el *Eurogrupo* en el contexto del Semestre Europeo.

Ámbito 3: Países firmantes del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (TECG o *Fiscal Compact*), suscrito por 25 países (los anteriores y dos más), el 2 de marzo de 2012, y que entró en vigor el 1 de enero de 2013. El TECG contiene un conjunto de reglas de disciplina fiscal, llamadas «reglas de oro»:

- Un compromiso con el equilibrio presupuestario, entendido como el logro de un saldo estructural anual superavitario o de un déficit inferior al 0,5 % del PIB, salvo circunstancias excepcionales y, en todo caso, con carácter temporal; cuando la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado esté muy por debajo del 60 % y los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos, se admitirá un déficit estructural máximo del 1 %. Este compromiso debería ser constitucionalizado por los países firmantes.

- Cada Estado deberá incorporar a su legislación un mecanismo automático de reequilibrio presupuestario en el caso de que se superen los máximos déficits citados anteriormente.
- La obligación de los países con una deuda pública superior al 60 % del PIB a bajarla de ese límite en 20 años, a una tasa igual a la veinteaava parte del diferencial en cada anualidad.
- Esta nueva versión del PEC, por un lado, permite un mínimo juego de los estabilizadores automáticos (se adopta como indicador el saldo presupuestario anual ajustado en función del ciclo), y, por otro, —relevante en clave de gobernanza— introduce un criterio de «mayoría inversa»: a partir de ahora hará falta rechazar por mayoría la adopción de mecanismos correctores o sancionadores propuestos por la Comisión Europea, mientras que en el PEC era necesaria alcanzar la mayoría para aprobar esas propuestas (Andrés y Domenech, 2012).

Ámbito 4: Conjunto de la UE: los 28 países miembros (con la incorporación de Croacia el 1 de julio de 2013) que están vinculados por:

- El PEC y el *Six-pack* cuyas cláusulas regulan la supervisión de las situaciones presupuestarias y coordinación de las políticas económicas; el procedimiento de déficit excesivo; y la detección y combate eficaz de los desequilibrios macroeconómicos aparecidos en la UE. En efecto, el *Six-pack* introduce un nuevo *Procedimiento de Desequilibrios macroeconómicos*, que debe prevenir, en una fase inicial, la aparición de déficits excesivos de las administraciones públicas y promover la coordinación de las políticas económicas. El Consejo examina los Programas nacionales *de estabilidad o convergencia*, y los *Programas nacionales de reformas* (PNR)¹⁹ al principio de cada año y emite un dictamen sobre cada uno de ellos, basándose en las evaluaciones de la Comisión y del Comité Económico y Financiero (CEF). El año 2012 se ha iniciado ya la aplicación de este nuevo procedimiento de vigilancia adicional, para la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos (Comisión Europea, 2012).
- La nueva *Estrategia para el crecimiento y el empleo (Europa 2020)* —aprobada el 26 de marzo de 2010 por el Consejo Europeo a propuesta de la Comisión—, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centra en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento

¹⁹ España presentó su último PNR el 30 de abril de 2013, junto con el Programa de Estabilidad para el período 2012-2016; ambos fueron dictaminados por el Consejo el 29 de mayo de 2013 (Consejo de la UE, 2013b).

sostenible y competitividad de la economía europea. Con este fin, se aprobó un nuevo método de trabajo para mejorar la coordinación de las políticas económicas, el *Semestre Europeo*, que pretende sincronizar los calendarios de la evaluación y los informes de la política económica y presupuestaria a nivel de la UE, y cambiar la coordinación de las políticas económicas nacionales de *ex post* a *ex ante*. Para ello se establecen unas etapas:

- En enero, la Comisión presenta su *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento* (EPAC), que establece las prioridades de la UE para impulsar el crecimiento y la creación de empleo durante el año que empieza.
- En marzo, los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE presentan las orientaciones de la UE para las políticas nacionales, basadas en el EPAC.
- En abril, los Estados miembros presentan sus planes para conseguir unas finanzas públicas saneadas (*Programas de Estabilidad o Convergencia*), así como reformas y medidas para alcanzar un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (*Programas Nacionales de Reforma*).
- En junio, la Comisión evalúa esos programas y presenta recomendaciones específicas por país, si procede. El Consejo debate estas recomendaciones y el Consejo Europeo las aprueba seguidamente.
- Por último, a finales de junio o principios de julio, el Consejo adopta oficialmente las recomendaciones específicas para cada país.

2. Las nuevas *Directrices generales para las políticas económicas* de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014), aprobadas por el Consejo mediante una Recomendación de 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión; el 21 de octubre de 2010 se adoptó una decisión relativa a las *Orientaciones para las políticas de empleo* de los Estados miembros. Ambas directrices forman las *orientaciones integradas que deben ser* tenidas en cuenta en la formulación nacional de las políticas económicas y de empleo.

D) *Cambios en las políticas de crecimiento*

1. En 2010, la UE adoptó una serie de objetivos comunes para promover el crecimiento en la citada *Estrategia Europa 2020*, que aspira a proporcionar un marco para el *crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo*.

2. Adicionalmente, en el Consejo Europeo de junio de 2012, los Jefes de gobierno de la UE aprobaron un *Pacto para el crecimiento y el empleo*

(PCE), orientado a la recuperación del crecimiento, la inversión y el empleo y a hacer más competitiva la economía europea. Se preveía llegar a movilizar hasta 120.000 millones de euros para inversiones inmediatas en el conjunto de la UE.

¿Por qué interpretábamos que estas medidas no formaban parte de un esquema coherente y equilibrado? Porque, desde un punto de vista doctrinal, la cesión de soberanía en materia presupuestaria (incluso permitiendo que la Comisión estudie los proyectos de presupuestos nacionales en la *eurozona* y formule recomendaciones) serviría de contrapunto a un refuerzo de la solidaridad con avances hacia una Unión fiscal (a través de un más dotado y potencialmente compensatorio Presupuesto comunitario; imprimiendo un carácter más expansivo a sus políticas fiscales los países centrales que cuentan con margen para ello), o al logro de una Unión bancaria con un fondo europeo de garantía de depósitos. Es decir, se exigiría más responsabilidad a los países (evitando el *moral hazard*) para ofrecer a cambio más solidaridad o avances en la federalización de la UE (Unión fiscal o Unión bancaria).

Pues bien, la cesión de soberanía (que ha supuesto también la inclusión de la *regla de oro* presupuestaria en la legislación fundamental de los Estados miembros²⁰, y el envío de misiones de la *troika* a los países rescatados con propuestas de medidas y reformas) no ha sido premiada, hoy en día, con decisivos avances hacia la Unión fiscal (EUROPEG, 2012) o la Unión bancaria:

- el PCE no se ha puesto en marcha aún;
- se aprueba —por primera vez— una reducción del montante del presupuesto plurianual comunitario²¹;
- no se avanza significativamente en la armonización fiscal;
- los países centrales de la UE siguen apostando por un crecimiento *virtuoso* vía exportaciones, sin activar sus políticas fiscales;
- y se ha optado, inicialmente, en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 por una regulación del MUR y del Fondo de liquidación que debilita el alcance de la Unión bancaria²².

²⁰ Recuérdese la modificación de la Constitución española con este objetivo.

²¹ El Consejo de la Unión europea aprobó formalmente, el 2 de diciembre de 2013, el Presupuesto plurianual comunitario de 2014 a 2020. Este acuerdo presupuestario para los próximos siete años fija en 959.988 millones de euros los compromisos —el importe máximo de pagos futuros a los que se puede comprometer la UE— y en 908.400 millones los pagos, lo que supone un 3,5 % y un 3,7 % menos en comparación con el marco plurianual de 2007 a 2013. Por vez primera su cuantía porcentual baja del 1 % del PIB comunitario, situándose en el 0,95 % en créditos de pago.

²² El Parlamento Europeo aprobó el 12 de septiembre de 2013, el Reglamento del Consejo por el que se establece el Mecanismo único de supervisión (MUS) —el *Reglamento MUS*— que puede ser publicado y entrar en vigor en un futuro próximo. La francesa Danièle

Al margen de estas consideraciones, hoy casi nadie duda de que las políticas de austeridad recetadas en la UE en respuesta a la crisis han condicionado la pobre evolución económica de la UE en los últimos años: a los reconocimientos del FMI (2013) y de varios autores (Vid. Semmler y Semmler, 2011; De Grauwe y Ji, 2013) de que, en el diseño de las políticas de austeridad en la UE, se subestimaron los multiplicadores fiscales, se ha añadido recientemente el informe de un experto de la Comisión Europea (In't Veld, 2013), que cuantifica las pérdidas de crecimiento económico para el conjunto de países de la UE (no sólo de los que se vieron obligados a emprender severos planes de ajuste) por los significativos *spillovers* negativos desencadenados (*spillovers* de demanda, de competitividad y de flujos financieros internacionales).

V. Balance y conclusiones

La evolución de la arquitectura de gobernanza económica europea no ha sido lineal, ni ha obedecido la mayoría de las veces a un esquema secuencial ordenado, sino que ha experimentado una serie de cambios estructurales que han permitido avanzar aparentemente hacia una política económica común, coincidiendo normalmente con etapas expansivas del ciclo económico, con la excepción de la crisis, cuya gestión reciente ha provocado notables novedades en el esquema de intervención económica en la UE.

La transición del *mercado común* inicial hacia una *comunidad económica*, y, posteriormente, hacia una *Unión monetaria* (aún parcial) no ha conducido a la convergencia económica, ni siquiera a la sincronización de las economías europeas; tampoco a la concertación de los planteamientos de política económica (el componente ideológico de la gobernanza). La dispar evolución de las economías de los Estados miembros, apoyada en diferentes modelos de crecimiento (basado en el aprovechamiento del potencial exportador en los países centrales; anclado en la expansión de la demanda interna —aprovechando los bajos tipos de interés— en los países periféricos), ha favorecido la aparición de fuertes desequilibrios comerciales en el interior de

Nouy fue propuesta por Mario Draghi como presidenta del MUS el 20 de noviembre de 2013, pendiente de ser nombrada formalmente en un próximo Consejo de la Unión europea. Sin embargo, el acuerdo de mínimos sobre el MUR alcanzado en diciembre de 2013 no satisface —aparentemente— las expectativas de la Comisión y el Parlamento Europeo. El BCE comunicó recientemente que el MUR encaja perfectamente en el artículo 114 del TFUE, en línea con la Comisión Europea y en contra de lo que ha argumentado Alemania, que interpreta que el mecanismo es una forma de que los países más solventes financien a los países con problemas a través de los bancos.

la UE, que han añadido complejidad a la definición de una política económica común, dados los diferentes intereses y coyunturas nacionales.

Además, en la etapa de construcción de la UEM se consolidaron unos principios fundamentales como los de subsidiariedad y proporcionalidad, y el principio implícito de optatividad, según el cual es posible una *Europa a la carta*: Los Estados miembros podrán decidir la intensidad de su vínculo de integración en algunos aspectos (como las políticas monetaria y cambiaria, o la supervisión de las políticas económicas y, especialmente, de la disciplina fiscal) y participar o no en los sucesivos avances hacia una política económica común, con sus correspondientes cesiones de soberanía.

Esta complejidad creciente, unida al sesgo inicial de primar ante todo la construcción de un Mercado interior —en el que las empresas aprovecharan economías de escala y alcance, y donde se asignaran más eficientemente los bienes, factores productivos y capitales— ha provocado la actual construcción asimétrica de la gobernanza económica europea:

- se ha logrado la comunitarización plena de las políticas comercial y agrícola-pesquera, y se han sometido a fiscalización las políticas industriales nacionales;
- se han unificado las políticas monetaria y cambiaria para los países de la *eurozona*, mientras que se mantienen acuerdos con los Estados miembros cuyas monedas nacionales aún perviven a través del MTC II;
- los países de la *eurozona* cuentan con un *Mecanismo europeo de estabilidad* específico (MEDE), además del cortafuegos financiero inherente a las operaciones OMT del BCE;
- se está configurando un Mecanismo único de supervisión financiera para los países de la *eurozona*, al que podrán sumarse otros Estados miembros;
- la coordinación de la política fiscal se efectúa a 4 niveles distintos de exigencia, en función de los acuerdos suscritos por los Estados miembros;
- la regulación de los mercados e instituciones y de la política social (que incide en muchas dimensiones de la competitividad) sigue formulándose esencialmente a nivel nacional, en el marco del MAC, y sólo los países rescatados han sufrido injerencias comunitarias de entidad;
- el Presupuesto comunitario para financiar las políticas comunes equivaldrá a partir de ahora al 0,95 % del PIB de la UE, lo que da idea de su insuficiencia para operar con un carácter compensatorio.

Este complejo y asimétrico sistema de interrelaciones estaría reflejando que el denominador común del proyecto europeo —lo realmente compar-

tido como aspiración de la integración por todos los países— ha sido la construcción plena del Mercado interior, para lo que se han adoptado todas las medidas consideradas necesarias, aunque supusieran compromisos adicionales en determinadas políticas económicas (monetaria-cambiaría o fiscal, por ejemplo). Por eso suele afirmarse, fundadamente, que se ha subordinado el proyecto de construcción europeo —y sobre todo su dimensión social— a las metas económicas compartidas.

En síntesis, y hablando en términos de economía política, lo que subyace a lo largo del proceso de construcción de la UE es una absoluta confianza en el mercado como mecanismo asignativo óptimo y favorecedor de la convergencia real, desde un enfoque sesgado hacia la oferta y cicatero en la administración de la solidaridad entre los Estados miembros, por el débil sentido de pertenencia a Europa, la desconfianza respecto a los demás países y la precaución sobre el «riesgo moral». Y con ocasión de la crisis —que ha supuesto un desafío imprevisto que ha convulsionado la arquitectura de gobernanza económica europea— se ha perdido una oportunidad única para avanzar hacia la federalización de la UE, porque las cesiones de soberanía de muchos países no se han correspondido con pasos significativos hacia la Unión fiscal o la Unión bancaria, por ejemplo, con la consiguiente mutualización de riesgos.

VI. Bibliografía

- ANDRÉS, J. y DOMENECH, R., «El futuro del euro tras la Gran recesión», en *El futuro del euro. Libro marrón 2012*, Círculo de empresarios, Madrid, 2012, pp. 15-66.
- BERGSTEN, F., «Por qué el euro sobrevivirá» en *Política Exterior*, Vol. 26 (150), 2012, pp. 110-120.
- BILBAO-UBILLOS, J. (ed.), *The Economic Crisis and Governance in the European Union: a critical assessment*, Routledge, Londres, 2014.
- BUSCH, K., *Is the Euro Failing? Structural Problems and Policy Failures Bringing Europe to the Brink*, International Policy Analysis-Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín, 2012.
- CABALLERO, J.C., GARCÍA, P. y GORDO, E., «La reforma de la gobernanza económica en la UEM», en *Boletín económico del Banco de España de Enero de 2011*, 2011, pp. 118-134.
- CEREZO, C. J., *Estrategia europea de empleo*, Trabajo fin de grado en relaciones laborales y recursos humanos, Facultad de Ciencias del Trabajo de Palencia, Universidad de Valladolid, 2011.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas en el siglo XXI. Libro Blanco*, Boletín de las Comunidades europeas Suplemento 6/1993, Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades europeas, Luxemburgo, 1993.

- COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones «Un compromiso renovado en favor de la Europa social: reforzar el Método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social»*, COM (2008) 418 final, (Bruselas, 2/7/2008).
- COMISIÓN EUROPEA, *Report from the Commission: Alert Mechanism Report. Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macro-economic imbalances*, COM (2012) 68 final, (Bruselas, 14/2/2012).
- CONDE, F., «Constitución europea y gobernanza económica», en *Quaderns de Política Económica-Revista electrónica*, 2.^a época, Vol. 8, Sept.-Dic. 2004.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑOL, *La nueva gobernanza económica en la Unión europea y crecimiento*, Informe 03/2012, CES, Madrid, 2012.
- CONSEJO DE LA UE, *Decisión del Consejo, de 22 de abril de 2013, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2013/208/UE)*, Diario Oficial de la UE, 30-4-2013, 2013a.
- CONSEJO DE LA UE, *Recomendación del Consejo, de 29 de mayo de 2013, relativa a la aplicación de las orientaciones generales de política económica por los Estados miembros cuya moneda es el euro*, COM (2013) 379 final, 2013b.
- DE GRAUWE, P., «The Governance of a Fragile Eurozone», en *Centre for European Policy Studies Working Paper*, no 346, CEPS, Bruselas, 2011.
- DE GRAUWE, P., «What have we learnt about monetary union since the Maastricht Treaty?» en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, 2006, pp. 711-30.
- DE GRAUWE, P. y JI, Y., «Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications», en *VoxEu*, February, 21th, 2013.
- DÍEZ, J. C., *Hay vida después de la crisis*, Plaza y Janes Editores, Barcelona, 2013.
- DG DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DE LA COMISIÓN EUROPEA, *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses. European Economy 7/2009*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo, 2009.
- DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION AND SKILLS OF THE BRITISH GOVERNMENT, *Review of the balance of competences between the United Kingdom and the European Union, Call for Evidence: Social and Employment Review, October 2013*, British Government, Londres, 2013.
- EUROPEG, «¿Avanza realmente la Unión Europea hacia una Unión Fiscal?», en *Policy Brief*, N.º 3, EUROPEG, Barcelona, 2012.
- FMI, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, FMI, Washington, 2013.
- GHYMERS, C., *La problemática de la coordinación de políticas económicas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.
- IN'T VELD, J., «Fiscal consolidations and spillovers in the Euro area periphery and core», en *European Economy-Economic Papers*, n.º 506, October 2013, Comisión Europea, Bruselas, 2013.
- MARISCAL, N., «La gobernanza en las políticas del Tratado Constitucional de la Unión Europea», *Comunicación presentada al VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, 21-13 de septiembre de 2005.

- MARKS, G., «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC», en CAFRUNY, A. W. y ROSENTHAL, G. (eds.), *The State of the European Community* (Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond), Boulder Publishers/Harlow, Boulder, 1993.
- MUNDELL, R., «The theory of optimum currency areas» en *American Economic Review*, Vol. 51 (4), 1961, pp. 657-665.
- NOGUER, M., «Eurozona: remedios, no parches», en *Informe mensual*, n.º 352, Estudios y Análisis Económico de La Caixa, Barcelona, 2011, pp. 23-25.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento (UE) No 1176/2011 del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos*.
- PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento (UE) No 1175/2011 del Parlamento europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión*.
- RODRÍGUEZ ORTIZ, F., «Crisis de la deuda pública: ajuste social regresivo y nueva gobernanza económica asimétrica», en *Revista de Economía mundial*, n.º 29, 2011, pp. 179-207.
- SEMMLER, W. y SEMMLER, A., *The Macroeconomics of the Fiscal Consolidation in the European Union*, Lecture delivered by Professor Semmler in celebration of Willi Semmler's appointment as the Henry H. Arnhold Professor of International Cooperation and Development in the Department of Economic at The New School for Social Research, New York, 19/03/2013.
- TORIBIO, J. J., «Áreas monetarias óptimas y la experiencia europea: algunas reflexiones», en *Información Comercial Española-Revista de Economía*, n.º 863, 2011, pp. 13-19.
- VAN MIDDELAAR, L., *El paso hacia Europa. Historia de un comienzo*, Galaxia-Gutemberg, Barcelona, 2013. (Traducción del original: *De passage naar Europa. Geschiedenis van een begin*, Historische Uitgeverij, Groningen, 2009).
- WATT, A., «Economic governance in Europe in the wake of the crisis: reform proposals and their alternatives», en *European Review of Labour and Research*, Vol. 17 (2), 2011, pp. 255-261.

The times are changing: resetting CSDP and European Defence*

Francisco de Borja Lasheras**

Associate Director and Policy Fellow of the
European Council on Foreign Relations' Madrid Office (ECFR)

Summary: I. Introduction.—II. What CSDP was originally about: European strategic autonomy and power projection.—III. What CSDP is actually about. 1. A crisis management tool. 2. An Africa-centred crisis management tool? 3. An EU's security and defence diplomacy tool? 4. A framework for limited military capability cooperation and defence industry.—IV. Time for complacency? The flaws of the “building Europe” agenda.—V. The hollowing out of St. Malo?—VI. CSDP's feasible strategic purpose.—VII. Europe's strategic moment. 1. America's strategic withdrawal from Europe. 2. Continuing dependence on America and limited strategic autonomy. 3. The demilitarization of Europe—and its de-securitization. 4. Outsourcing security 5. Shelving St. Malo?—VIII. The end of old European Defence: towards a new European Defence agenda.

Abstract: The EU's Common Security and Defence Policy (CSDP) has not brought about the step change in European Defence hoped for by some of its proponents. It could not, given the EU's very nature and the different security ambitions and priorities of Member States. It has a purpose, though, as a crisis management tool for soft security tasks, mostly through civilian missions. It can sometimes embody European solidarity for actions led by coalitions of willing Member States, most recently, in Sahel. Overall, Europe faces a strategic momentum, not least with the US pivoting towards Asia and core European players re-shifting policy priorities. The old goal of a fully autonomous European Defence will not come to pass anytime soon, as Europe's defence crunch threatens to jeopardize even minimal goals of limited strategic autonomy. The way forward is a more flexible and realistic approach, emphasizing coherence between the different cooperation frameworks in Europe (NATO, EU, bilateral clusters, etc.), underpinned by stronger strategic convergence.

Key words: CSDP, strategic autonomy, power projection.

* Recibido el 30 de enero de 2014, aceptado el 12 de febrero de 2014.

** The author would like to thank Dr. Luis Simón (Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel) for his valuable comments on an initial draft of this article.

Resumen: *La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la Unión no ha supuesto un cambio fundamental en la defensa europea que sus artífices esperaban. No podría ser de otra manera, dada la naturaleza de la Unión y las diferentes prioridades estratégicas de sus miembros. Tiene una finalidad, sin embargo, como instrumento de gestión de crisis para tareas de seguridad limitadas y puede actuar como plataforma de solidaridad en apoyo de operaciones dirigidas por Estados Miembros, como en Sahel. Europa se enfrenta a un momento estratégico, ante el pivot de Estados Unidos a Asia y el consiguiente replanteamiento de políticas por Estados Miembros clave. El viejo objetivo de una Defensa Europea independiente no se va a realizar a corto plazo, dada la crisis de defensa en Europa, que podría hacer inalcanzables incluso objetivos de autonomía estratégica limitada. Es necesaria una perspectiva más flexible y realista, que busque establecer coherencia entre los distintos marcos de cooperación en Europa (OTAN, UE, acuerdos bilaterales o tri-laterales, etc.), sobre la base de una mayor convergencia estratégica.*

Palabras clave: *PCSD, autonomía estratégica, proyección de poder.*

I. Introduction

EU discussions are inevitably self-centred. The perennial search for purpose of the EU *vis-à-vis* its citizens and the outside world, coupled with the struggle to broker compromises among its almost 30 states (and their different constituencies) on issues as varied as the euro crisis, foreign policy or the quest for competitiveness. Not to mention the never-ending institutional puzzle of sorting out how the unwieldy EU is to govern itself—which naturally hampers its efforts on slightly more relevant matters, such as shaping global governance.

But even by EU standards, policy debates on the Common Security and Defence Policy (CSDP) have been particularly self-absorbed, parallel to a CSDP development agenda often pursued for the very sake of “building Europe”. An agenda sometimes detached from the very strategic goals that CSDP should foster—contributing to European security as a whole and its capacity for decisive action in the face of crises. This has for years translated into fruitless diplomatic battles and turf wars over the roles of NATO, EU—and the US.

In light of CSDP’s shortcomings and the fact that it has not led to a step change on European Defence, many naysayers have rushed to declare its death as a project or its irreversible coma.¹ CSDP is a well-known story about gaps between expectations and actual delivery. There is indeed an

¹ TECHAU, J., *Forget CSDP, It's time for Plan B*, 26 August 2011, at <http://www.carnegieeurope.eu/2011/08/26/forget-csdp-it-s-time-for-plan-b/bkge>.

abyss between the official EU agenda to strengthen CSDP as a common tool, and the real security policy of key Member States, reflected in what they do or they do not do. In international politics, reputation matters a great deal. And the EU's reputation as a security actor has been severely tarnished after its missing in action in crises such as Libya and Mali, where its role was rather secondary. In fairness, it has assumed stabilization and capacity-building tasks in these and other scenarios—crucial matters in security affairs, if not always as visible in the spotlight as a military operation. Yet that has not assuaged the impression that the Union cannot be a leading forum for European security and that its military ambitions are hollow.

Still, doomsters sometimes overdo the argument for dismissing CSDP. Some such dashed expectations are reflective of nowadays' European security realities as a whole and thus also beset NATO. The EU might be struggling to conduct a joint security policy, but so is NATO, its new Strategic Concept notwithstanding. This explains the shift by several European countries, core players included, away from NATO and EU onto practical cooperation projects with like-minded strategic countries i.e. the 2010 Franco-British Lancaster House Treaty on defence. However, even if NATO is in question, CSDP has more to lose from this trend towards bilateralism or different ad hoc arrangements, not least due to the fact that it stands on shakier ground.

However, CSDP might be in coma, but it is sending some life signals, for instance, in the form of different missions in the Sahel, including its first military operation since 2008, in the Central African Republic. 2013 witnessed the holding of the first European Council with CSDP on the agenda since the outbreak of the financial and economic crisis. Discussions towards *some* opening of defence markets in Europe, with the Commission's involvement, are underway. And the EU wields CSDP as one of its pillars for its comprehensive approach to security and crisis management, including in broader security dialogues with partners.

After taking stock of what CSDP has achieved and what it will probably fail to deliver, this article argues that practice—and not policy discussions—may be providing CSDP with a specific scope and thus a certain strategic purpose. It has become a crisis management tool that contributes, mostly as a repository of training and assistance tasks, to wider security efforts in scenarios. These scenarios roughly match European foreign policy priorities—particularly, in the Southern neighbourhood. If adequately used, it can also be a potential defence diplomacy tool within the EU's external toolkit and a platform for capability cooperation with old and new partners.

This is well below the initial—and perhaps unrealistic—aspirations for the EU as a backbone for a joint, credible European military capacity. Due to its own limits, the EU will remain an asymmetric security actor,

struggling to play decisive roles in the face of core geopolitical challenges. It will generally prefer bringing to bear civilian instruments to a crisis situation than hard power tools, bar extreme-case scenarios. But a security actor nevertheless, embedded in a network of multilateral arrangements and broader diplomatic efforts led by powers and other institutions. And, importantly, CSDP can also provide meaning to the concept of European solidarity, in support of actions led by Member States, in Sahel or elsewhere, even if that support is generally centred on assistance tasks.

Overall, CSDP and the project of European Defence must be placed in the context of broader developments defining a strategic moment for Europe. Some such developments affect the core tenets of its security since the end of World War II, such as the US strategic withdrawal from European security (and hence from NATO), or the progressive demilitarization of the continent, accelerated by the defence crunch and a public mood averse to military and security in general. Faced with these far-reaching changes, major players in Europe, such as France and the UK, are recalibrating their established policy preferences as they try to retain power projection capacities.

European policymakers would do well in taking note of such trends and reassess the project of European Defence accordingly. It is time to put aside old paradigms and fruitless discussions. A new vision on European Defence could emerge that emphasizes greater coherence between existing cooperation frameworks, whether multilateral (NATO, EU) or bilateral. Less institutional theology is badly needed. Instead, we need a more practical, flexible approach that harnesses cooperation opportunities and provides them with a broader, if looser, strategic narrative aimed at enhancing Europe's security as a whole and stemming its marginalisation in world affairs.

II. What CSDP was originally about: European strategic autonomy and power projection

CSDP has often been criticized for being bereft of a shared strategic vision. It is partly true and different visions of its purpose have hampered the project. Its birth resulted from an ambitious strategic gamble, though, embodied in the 1998 Franco-British agreement at St. Malo. St. Malo, at bottom, was a tit-for-tat between French and British visions of European security. On the one hand, France accepted that any European Defence through the EU would be compatible with and complementary to NATO's basic collective defence—a British red line. On the other, Blair's UK endorsed the idea that the EU should be bestowed with some security and defence powers, thus endorsing a French priority, in line with Paris' consistent pursuit of strategic independence from America.

Just as importantly as the question of Europe's political and strategic autonomy was the need to revitalize Europe's military projection. This was maybe the key lesson the British and the French extracted from the Balkan wars. Europe's foremost military powers tried to "pitch their strategic vision through the EU".² The broader expectation was that, gradually, the responsibility of Europe's security would have to be shared by other countries beyond the unofficial triumvirate (US, UK and France), at least in Europe's backyard and neighbourhood.

Surely national considerations played a role, such as the perception of multilateral institutions as enablers of national interests—a reality that has driven European integration from the outset. And maybe it was the result of particularly conducive circumstances, domestically in key EU Member States, and at EU level in general. But, in hindsight, St. Malo was a reasonable balance between European power dynamics and the bloc's collective potential.

III. What CSDP is actually about

It is a matter for contention whether St. Malo was realistic, or rather a bridge too far or a bridge too soon.³ But this initiative gave birth to the then ESDP, launched by the European Council of Cologne in 1999. The fifteen years since Cologne have witnessed unprecedented developments of institutional machinery-building; some 30 civilian and military missions under EU flag in places as diverse as the Balkans, Afghanistan, Aceh or the waters off Somalia, and a capabilities agenda under the aegis of the European Defence Agency. CSDP has gained a dynamics of its own, even if it has not always pursued with the same vigour.

For a policy or, rather, a policy project of a relatively short life, CSDP has already undergone different stages of climax and drama: from the initial enthusiasm which witnessed its inception, to a certain disenchantment, to its trumpeted demise in the wake of Libya and Mali. Lastly, it might now be undergoing a certain revival, as manifested by the launching of different operations in Sahel and project tasking by European Heads of State and Government.

But the general impression is that CSDP's initial momentum has been lost and that deep-seated divisions—and different national priorities—stand on the way of truly ambitious progress. The fact that this has taken

² SIMÓN, L., "No might, no right: Europeans must re-discover military power", *Real Instituto Elcano* n.º 19 March 2013, p. 3

³ *Ibid.*

hold under a new treaty framework designed precisely to strengthen the EU's position as a global actor is quite paradoxical.⁴ In this regard, High Representative (HR) Ashton has been spared no criticism in the overall slowdown of momentum or even stalling of CSDP, given her apparent lack of any interest in boosting CSDP and in military affairs in general.⁵

For now and leaving aside for a moment questions of politics and strategy, in practical terms, what has this decade and half of frantic CSDP-building agenda actually achieved? For all the byzantine discussions of grand frameworks, institutions and headline-grabbing summits, nothing is more telling as to where Member States see that their policy priorities lie than two aspects: i) where they end up putting their money, resources and personnel; ii) which issues, tasks, responsibilities and risks they agree to undertake jointly.

On this basis, today's CSDP has several dimensions: an EU crisis management tool, mostly, but not exclusively, civilian; focused on its broader neighbourhood and, predominantly, Africa; a component of the EU's diplomatic machinery, and, finally, a framework for limited military capability cooperation among Member States, centred on some multinational projects.

1. *A crisis management tool*

CSDP's first and foremost dimension is that of a crisis management tool for EU's involvement in select overseas scenarios, to perform mostly soft security tasks. This is coherent with the overwhelming policy emphasis in Brussels on crisis management, which pervades all security related discussions. And it reflects the majority of Member States' preference to focus CSDP operations at the lower end of the security spectrum, prioritizing civilian missions over military operations.

Specifically, CSDP's increasing focus lies on training and advisory tasks. At least in the current political circumstances reigning in the EU and during HR/VP Ashton's tenure, capacity-building of partners has gained traction as a core—if not *the* core—capability⁶ of CSDP. Put differently, this is the minimal common denominator that results from the complex diplomatic haggling over CSDP engagement.

⁴ MENON, A., "European Defence from Lisbon to Libya", *Survival*, June-July 2011.

⁵ Lady Ashton has often been criticized by European diplomats for her apparently lukewarm reaction to Member States' initiatives in defence and lack of interest to CSDP in general. Her absence in key meetings of Defence Ministers convened by the Spanish and Belgian Presidencies are also much referred to.

⁶ Final Report by the High Representative/Head of EDA on the Common Security and Defence Policy, 15 October 2013, p. 7.

Such type of missions (e.g. Rule of Law, Security Sector Reform, etc.) represent the backbone of the EU's involvement through CSDP, certainly in recent years.⁷ These missions are mandated to advise, train, support and assist, arguably replicating the template of other security arrangements (for instance, OSCE missions). So-called executive or enforcement tasks are the exception. Even when the missions may be bestowed with enforcement powers, the general EU preference is for a soft, selective application of such powers, and a fundamental emphasis on capacity-building.⁸

The EU thus does crisis management, mostly through civilian missions and tools. Indeed, the overwhelming majority of CSDP missions have been either civilian or civil-military.⁹ Most recent missions involving army personnel have been limited to training tasks, even in scenarios of conflict which might have called for other operations. The recent agreement, in January 2014, by EU Ministers to deploy a battalion-size EU military operation in the Central African Republic partly bucks this trend. It is too early to tell whether it points to new openings for EU's military ambitions, or merely a one off involvement, given a unique set of circumstances (i.e. long-due solidarity with France's military actions in Africa, an impending humanitarian disaster, etc.).

Thus far, *strictu sensu* EU military operations have been few, not forthcoming, an uphill struggle to set in motion even by acceptable planning standards—something, though, applicable to some civilian missions too—and with surgical, time-limited mandates. The ongoing maritime operation EUNAVFOR Somalia-Atalanta is an outlier within this general pattern, as were initial operations (for instance, ARTEMIS DR Congo), where the EU—or, rather, some of its Member States—gave signs of a potential military capacity. In this regard, the EU has deployed several bridging operations: time-bound military interventions with combat-capable ground troops to carry out a mixture of peace-making or peace-building tasks in a tightly defined theatre, prior to the deployment of a bigger force with a long-term mandate and under the auspices of another international organization, such as the African Union.¹⁰

⁷ All four CSDP missions launched since mid-2012 (EUCAP Sahel Niger, EUCAP Nestor, EUAVSEC South Sudan and EUTM Mali) fall within this category of capacity-building-focused missions.

⁸ This is the case, for instance, with the dwindling UNSC-mandated EU forces in Bosnia under EUFOR Althea, nowadays almost wholly focused on training of the Bosnian armed forces.

⁹ Source: www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations

¹⁰ In this category, ARTEMIS/DRC (2003), EUFOR Tchad/RCA (2008-09) and, probably, the new mission for the CAR.

So, regardless of the famous Helsinki Goals, the mapping of scenarios for EU mass deployments in demanding scenarios and the frantic institutional agenda, there is simply no will to entrust the Union with responsibilities for ambitious operations at the high end of the spectrum. Beyond limited engagements in failed States, the EU rules out its involvement in scenarios requiring the use of force against a State, non-state or like determined adversary.

This “non-consensus” also includes open-ended, substantially large peace-keeping operations in demanding theatres or most of the myriad of modern scenarios which require peace-making over a sustained period of time. After Afghanistan, these scenarios are increasingly unpalatable for the average war-weary, budget-constrained European government, even in tested frameworks such as NATO or UN. But few countenance using the Union for any of the above operations.

CSDP deployments illustrate the continuing relevance of geopolitical and security interests in European foreign affairs—as they do in European politics in general. Although the EU is imbued with a normative narrative, CSDP has not erased geopolitics. Far from it, it is a vehicle for the management of Member States’ varied security interests and strategic priorities. This is compatible with the definition of joint pan-European endeavours, when the convergence of different interests enables them. In this regard, core CSDP missions often reflect particularly acute interests from a leading European country or countries, resulting from a previous diplomatic presence, colonial heritage or, generally speaking, spheres of influence.

This leads to discussions on whether CSDP missions reflect proper European interests or mostly national preferences and security priorities—a question that can anyway be asked for many multinational security deployments. What factors tilt the balance one way or the other (national security, perception of shared security risks, solidarity, humanitarian or Responsibility to Protect-R2P considerations, etc.) is, ultimately, an *ad hoc* judgement. There will rarely be one single factor behind.¹¹ In any event, the strong role played by activist Member States pursuing CSDP operational deployments as enablers of their geopolitical presence or national security interests cannot be overlooked.¹²

¹¹ For instance, the reasons of the approval of the new mission to the CAR are probably manifold: humanitarian considerations for some Member States (need to avert a R2P scenario), solidarity with the French operation after Mali, etc.

¹² “The composition of the majority of CSDP missions will continue to reflect the national interest of an individual EU Member State in the relevant region”, TERLIKOWSKI, M., “The EU’s December Defence Summit: Towards Fragmentation of European Security”, The Polish Institute of International Affairs, 18 December 2013.

Finally, whether civilian or military, CSDP missions have often been criticized or even scorned for two things: their small size in terms of deployment and the different hurdles that have hampered force and capability generation. On the former aspect, in security affairs, this might not be the most relevant criterion, though, and a case can be made that the personnel allocated has been commensurate with the task at hand—that is, small missions to implement limited mandates with limited impact. If part of a solid diplomatic European engagement, size should not be a decisive factor.

The problem is when you have a disjointed diplomacy or CSDP engagement is below what European foreign policy ambitions should warrant. This is when the issues with force and capability generation come into play, galling in some cases (i.e. the well-known slowness in meeting staff requirements with EUPOL Afghanistan, or in meeting core capability needs with EUFOR Tchad/RCA). Some shortfalls have been overcome with contributions from non-EU countries, at times leading contributors (i.e. Turkey in EUFOR Althea). And yet, when there is a reasonably solid will to engage, even if *à la carte*, some such difficulties can be overcome.¹³

2. An Africa-centred crisis management tool?

The EU identifies building security in its neighbourhood as an uttermost priority.¹⁴ If one looks at the trajectory of CSDP deployments, and for all the accusations of CSDP lacking a strategic compass, a first conclusion is that there is a certain pattern of concentration in what policy speak now dubs the “broader neighbourhood”, ranging from Sahel to the Horn of Africa and Sub-Saharan Africa, to the Middle East, with some presence in Eastern and the Balkans. Seen in this light, deployments have roughly matched EU’s foreign policy priorities.

But a closer analysis warrants more nuanced observations. Firstly, CSDP is gradually retreating from non-EU Europe and thus its contribution to security *in* Europe, as opposed to security *of* Europe, is minimal. This is particularly applicable in the Balkans—the region which conflicts strengthened the case for the creation of CSDP and which hosted several of the initial missions early in the last decade. Farther to the East, the

¹³ The relatively rapid approval by January’s EU Foreign Affairs Council of the new military operation to CAR can be seen in this light, through a fast-track procedure, provided contributions are then made as expected.

¹⁴ “A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy”, 12 December 2003.

only remaining mission is the monitoring mission in Georgia, where the protracted conflict with the breakaway regions of Abkhazia and South Ossetia is, at best, in a stalemate—and it is unclear whether there is political support within the EU for any extended presence. Security factors play a role in this pattern, such as the established assessment that the Balkans are stable, if volatile. Politics matter too—sending EU missions to intractable conflicts in the post-Soviet space, with other multinational efforts (e.g. the Minsk Group for the Nagorno-Karabakh conflict) failing to nurture progress, is obviously not appealing if one seeks success. Further, key Member States are reluctant to see the EU stepping in diplomatic dossiers under their responsibility.¹⁵

The second observation is that, although the EU is contributing—not only with CSDP—to the stabilization efforts in the Middle East and North Africa, these efforts are comparatively secondary when put together with the diplomatic, financial and/or intelligence presence of other actors—the latter including several EU Member States or multilateral institutions. Security presences through missions in Afghanistan, the Occupied Palestinian Territories or, more recently, Libya, can deliver tangible benefits to broader efforts, but do not turn the EU into a relevant security actor with strategic weight in the broader scheme of things. The EU comprehensive approach may be a forward-looking approach to security, but the truth is that the EU as such is not a relevant security actor in any of the regions which it defines as uttermost priorities—certainly not in the unravelling Middle East.

Thirdly, recent deployments might point to Africa and, specifically, Sahel as an emerging priority for the EU and, ideally, one of the areas where it will focus future efforts, combining institutional resources with those of Member States. Again, the geopolitical and security interests of some EU countries (chiefly, France, whose national security strategies identify this region as a security priority), are playing a key role in this apparent trend to mobilize the EU for actions in conflicts across the region.

It is too early to tell whether this pattern might reflect a growing niche for CSDP and thus a certain geographic focus. The EU should not a priori rule out CSDP engagements in other regions. Nonetheless, in the current political circumstances, it seems off the table that Europeans see CSDP as an option for Asia (i.e. through capacity-focused missions), arguably the pivotal region of these first decades of the XXIst century—hardly coherent with EU's proclaimed ambitions as a global player.

¹⁵ Interview with an External Action Service (EEAS) official, 23 January 2014.

3. *An EU's security and defence diplomacy tool?*

Beyond missions and operations, another growing dimension for CSDP is its inclusion in the EU's varied partnerships with third actors (states or international organisations), as part of broader security dialogues with partners. The EU signs Framework Participation Agreements (FPA) for third countries' contributions to CSDP missions.

This dovetails with the understanding of security policy and international diplomacy that pervades the EU institutions. The EU has established different strategic partnerships across most regions in the world and wields CSDP as part of its comprehensive approach to security, which aims to bring together diplomacy, financial resources, development and the whole gamut of external action tools.

It might be a bit far-fetched to argue that CSDP is a substantial element of a joint European security and defence diplomacy with partners. We should rather talk of loose, broad security cooperation with partners, of uncertain impact yet. Alas this is a potentially relevant dimension if conceived as part of an ambitious strategic approach towards core geopolitical areas where Europeans have pressing interests—such as Sahel or Asia.

This underscores the relevance of the military element, if not to counter immediate threats, certainly as an instrument of statecraft¹⁶ and international influence in general, engaging with other actors' security concerns (in the Gulf, Asia, etc.). Indeed, in the modern environment, defence remains relevant as an instrument of diplomacy *vis-à-vis* other actors, and as such CSDP could be leveraged by the EU in its security relations with partners.

4. *A framework for limited military capability cooperation and defence industry*

Finally, CSDP, under the stewardship of the European Defence Agency, has become a framework for cooperative projects on Member States' military capabilities. The EU is supporting steps towards a more integrated European defence market and defence industry. A more integrated, sustainable and competitive defence technological and industrial base in Europe (EDTIB) is indeed an official objective.¹⁷ This would, it is argued, fulfil several interlinked goals: stem the crisis of national defence

¹⁶ WITNEY, N, "How to stop the demilitarization of Europe", European Council on Foreign Relations, November 2011.

¹⁷ European Council, Conclusions on the Common Security and Defence Policy, 19/20 December 2013.

industries; allow countries to keep an acceptable level of capabilities through cooperative projects paving the way for economies of scale (and savings), as well as help overcome structural shortcomings and capability gaps which hamper Europe's ability to act in crucial scenarios and regional crises. Accordingly, a real EDTIB would give credibility to the idea of Europe's strategic autonomy.

Flagship EU initiatives such as pooling and sharing (PS), launched three years ago and complementary to NATO's Smart Defence concept, aim to foster multinational capability cooperation and have arguably gained some momentum with the crisis. In turn, initiatives have been tabled, sometimes led by the Commission, to open up nowadays' fragmented defence markets in Europe (market fragmentation being a thorn for the future of European Defence as a whole).

Notwithstanding, expectations that the financial crisis affecting Europe since 2008 would usher in a new stage of European military cooperation, including steps towards a more integrated EDTIB, have thus far been dashed. The ongoing geopolitical shifts (from the US pivot and apparent strategic withdrawal from Europe and its neighbourhood, to Asia's emergence as power hub) have failed to spur a more concerted European foreign policy. The defence crisis that Europe is undergoing has also had limited impact in cementing a step change in military and defence industry cooperation.

National interests matter too much. So does the protection of national industries as well as a reluctance to tackle institutional inertias. If anything, the financial crisis has contributed to boosting national reflexes and stifling defence modernization processes. In fairness, the average MoD faces unrelenting pressure domestically from budget-slashing prone finance ministers. As a rule, they are keener to protect national assets than investing in cooperation and in European solidarity. As an example, Member States have generally carried out uncoordinated budget cuts, regardless of the impact for common security through EU or NATO.¹⁸ This is a vicious circle: defence budgets are slashed; investing in core elements for modern security, such as R&D, has decreased exponentially, and many governments are desperately clinging to existing capabilities, which they can no longer afford.

In this regard, the crisis has re-energized the proliferation of a number of flexible cooperation clusters, bilateral or minilateral, with objectives

¹⁸ "The initial response of member states to the financial crisis has been to evoke the traditional pattern of national prerogatives in defence matters rather than a security guided rationale. The member states have sidelined NATO and the EU in identifying spending cuts. They planned and started to implement their current reforms in a rather uncoordinated manner", in "The impact of the financial crisis on European Defence", p. 11, Directorate-General for External Policies, European Parliament, May 2011.

ranging from the pooling of capabilities among small or mid-sized countries or preserving core military capabilities with like-minded strategic partners (i.e. the 2010 Franco-British defence treaty). Some argue that there is a revival of multinational cooperation through these clusters, whilst others note that actual levels of cooperation are falling.¹⁹

In general, multinational or pan-European capability projects are the exception, not the rule. Differences in power and strategic priorities among Member States naturally shape the way they embark on cooperative projects. For small and mid-sized Member States PS' initiatives are a must as is overall integration—to make up for their weaknesses—, and thus their generalised support for pooling, prioritization and specialization (through niche capabilities, etc.). Larger Member States still aim to preserve the full spectrum of military capabilities and engage in such clusters accordingly, ruling out to date prioritization or specialization, given sovereignty concerns. In initiatives for PS and multinational cooperation in general, core defence industries undeniably play a prominent role. This protection of national assets and industries' interests in opening up new markets within the EU were driving forces behind the discussions towards last December's European Council meeting on CSDP.²⁰

So this balance between broader European interests, national interests and defence industries is not yet solved, and the dynamics of the European crisis have all but strengthened national approaches, as a stumbling block for ambitious pan-European cooperation. For some, this cannot be isolated from a broader re-nationalization of foreign and security policies at work.

Notwithstanding, EU leaders adopted in December's summit a number of decisions regarding capabilities, *inter alia*, concrete taskings in programmes on critical strategic enablers (drones, air-to-air refuelling, satellite communications and cyber security). The European Council also tackled the need for convergence of defence-planning, to offset this national-only which guides defence planning in Europe, through "increased transparency and information-sharing". The latter idea could eventually lead to a European defence semester of sorts, bringing to light the duplicities, redundancies and overlaps among European defence establishments. This list of taskings mandated by the EU's Heads of State and Government

¹⁹ WITNEY, N., "European Defence ten years on", European Council on Foreign Relations (ECFR), 19 December 2013, at http://ecfr.eu/content/entry/commentary_european_defence_ten_years_on233.

²⁰ Interviews with national defence official (November 2013), showing frustration that major players (France, UK) focused only on the defence industry aspects of the summit's agenda (the so-called third basket) and hence devoted scant attention to previous aspects, such as CSDP's effectiveness, purpose and capabilities (second and third baskets, respectively).

has received positive assessments²¹ as a practical road map to boost to cooperation on core capabilities, strengthen synergies between internal and external security (also through the new role of the Commission) and lay the basis for convergence in defence planning, complementary to NATO's efforts.

Concrete taskings are now on the table, with political leaders set to assess progress in mid-2015. Yet some caution is warranted, given the overall pattern of statements on CSDP not backed by actual delivery. The fact remains that the landscape of European defence is currently one of national imperatives, an ongoing "clusterization" into thus far incoherent parts, and few major programmes and projects within either NATO or the EU. Big multinational defence projects, under EU auspices, such as the A400M programme, are the exception, and they have been hampered by financial problems, national emphasizes on national prerogatives and, lastly, raise serious questions of continuity, given financial strains. Narrow, but structural political interests will probably stand in the way of major multinational programs which could be a real leap forward as showed by the 2012 foiled merger between EADS/BAE.

Real military cooperation in Europe is not truly appealing for most governments, unless they perceive direct benefits and clear economic incentives—rationality arguments come second in policy-making as does advancing European Defence. This is testified by the fact that the summit mostly led to decisions regarding the "infrastructure" of defence (equipment and the industrial base), whilst military cooperation proposals were conspicuously absent.²²

IV. Time for complacency? The flaws of the "building Europe" agenda

As is the case with other EU policies (for instance, enlargement), the official narrative on CSDP has for years been too dotted with self-referential, even triumphalist undertones. EU leaders and institutions tout the deployment of CSDP missions and their results as "a tangible expression of the Union's commitment to international peace and security",²³ and of the Union's "becoming an effective security provider", increasingly "recognized

²¹ BISCOP, S. & COELMONT, J., "Defence: the European Council matters" (Egmont Institute for International Relations, Security Policy Brief, December 2013).

²² WITNEY, N., "*Despite the Brits, a modest defence summit success*" (European Council on Foreign Relations, 22 December 2013), at http://ecfr.eu/blog/entry/despite_the_brits_a_modest_defence_summit_success.

²³ Vid. European Council Conclusions, *op. cit.* FN 18, p.3.

as such” by other partners.²⁴ This is coupled with a quantitative approach to security matters when the question is judging CSDP’s effectiveness—e.g. number of missions deployed, number of local personnel trained, capabilities on paper and so forth. Other criteria, more qualitative, such as the mission’s effective contribution to security on the ground and/or to broader peace efforts, or the realization of the EU’s overall policy objectives are often overlooked.

This official rhetoric is understandable and hardly exclusive of the EU—an inevitable component of the politics of security affairs. With CSDP, there is a need to legitimize a relatively new policy in-the-making, particularly one as contested as CSDP. Scorning CSDP (and EU institutions) seems trendy among security pundits in light of some failures or underperformances. Yet it is pointless to ask institutions to be openly self-critical, particularly in contexts where they are assailed on many fronts (e.g. the handling of the euro crisis) and are subject to too many political interests.

But CSDP’s agenda has too often been too much about building political Europe over other objectives and thus has led to too many institutional battles. The politics of CSDP plays too big a role in European diplomacy in Brussels—for instance, the persistence on the idea of a permanent EU military HQ, resisted by Britain as an unnecessary duplication of NATO. As some have argued, “an obsession with building Europe hampers the way Europeans have assessed the effectiveness of ESDP”, falling prey “to the temptation of judging process rather than outcome”.²⁵

It is high time CSDP be detached from sentimental undertones, reminiscent of other times, and from the EU-centred political Europe agenda. The discussion should instead be framed in terms of CSDP’s actual contribution to three core goals: Europe’s security, its power projection and international peace. Hence the questions to be asked, in the view of the author, also boil down to three: i) Has CSDP delivered on these objectives, and, therefore, is it the most effective policy course? ii) Is it fitting with the times, with *this* Europe and in *this* context?; iii) Can other policy alternatives *also* be tested, to achieve similar objectives?

The first question regards CSDP’s output and hence affects its legitimacy. As outlined above, the debate often suffers from policy asphyxia, limited to two camps: CSDP doomsters, naysayers and advocates of *Realpolitik* who easily mock the EU’s every attempt at security affairs, and CSDP faithful who hold on to the probably mistaken belief that gradual developments in the mould of Monnet will one day lead to a common defence policy. The

²⁴ Vid. HR Report, *op. cit.*, FN 7, p. 3.

²⁵ MENON, A. “Empowering Paradise: the ESDP at Ten”, *International Affairs* 85, pp. 227-246.

first ones often dismiss the EU outright and underline bilateral, minilateral frameworks or NATO, whereas the others all too often pick political battles over symbolic issues (i.e. the EU Military HQ), rather than trying to bridge differences with governments sceptical of CSDP's purpose.

Assessing the impact of CSDP missions and operations proper is an exercise largely beyond the scope of this paper. Some CSDP missions have generally met the limited objectives they were entrusted with (e.g. assuring for a short period of time a Safe and Secure Environment; contribute, through deterrence, to the fight against piracy, etc.). There is a stretch, though, between recognizing their contribution to security and extolling their impact, as is sometimes the case, conveniently forgetting that other factors may have played a more central role.²⁶

CSDP has provided the EU with an additional civilian layer for its CFSP. CSDP can also encompass military components, provided by Member States, to carry out crisis management tasks mostly centred on capacity-building and in contribution to broader security objectives. It is also a relevant track for practical channels of European solidarity even in scenarios where some Member States do not see immediate interests and even in spite of all its capability generation problems and so forth. Combined with other instruments and policies, the EU has indeed made inroads towards becoming a security actor and a security provider.

V. The hollowing out of St. Malo?

Alas, this assessment also needs to concede that the EU, though a security player, is hardly a leading one at that. The Union lacks a decisive weight not only in the global environment it purportedly aims to shape, but in its own neighbourhood. In this respect, CSDP has not remotely entailed any ground-breaking change regarding geopolitics and power in Europe, nor decisively boosted European power as such.

This is partly due to Member States' reluctance to outsource their geopolitical and security interests, and partly a result of the Union's structural limits. Such strategic calculation of key Member States will not change dramatically, bar a fundamental step change in political integration and security convergence within the EU, unlikely to materialize anytime soon.

In the fragmented, *ad hoc* landscape which defines modern European security and defence, CSDP comes second or third to coalitions of the

²⁶ For instance, in Bosnia, where, between 2012 and mid-2012, this author conducted joint monitoring of the environment with EUFOR Lot Teams, other international presences, such as the OSCE, also contribute to security and stabilization.

willing or other multilateral engagements, be they UN or NATO. It is not a security guarantee, as practice shows that Member States do not really want CSDP to substitute the classic pillars of European security and defence—eroded as they may be.

As it stands, CSDP is hardly a policy, let alone a defence policy, regardless of the Lisbon Treaty's provisions on mutual assistance, its virgin machinery and the reference to collective defence. It is rather an Instrument for Security (IS) at the hands of the Union when a constellation of circumstances—national foreign policies' activism, broad security considerations or normative goals—allow for CSDP deployments.

So, far from advancing towards the realization of St. Malo's objectives of European strategic autonomy and power projection, we are witnessing instead a downgrading of CSDP to training and advisory tasks, and its overall hollowing out as a military enterprise.²⁷ This would arguably defeat one of the basic purposes which led to its creation: enabling Europeans to take effective military action without being systematically dependent on US leadership—and resources.

St. Malo's strategic rationale has utterly failed to materialize. If anything, such objectives seem even farther now than they were two decades ago. There are too many legacies and interests preventing this: the weight of history, geopolitics, institutional inertias and different security visions. For some, this would do away with CSDP's strategic substance²⁸ and hence the temptation to write off CSDP altogether.

It is out of the question that CSDP's ambitions have gradually narrowed down, paradoxically, at the same pace as its development. From CSDP as a potential pillar of European Defence, a strategic tool of autonomy and power, to the ongoing military crisis in Europe and the struggling to ensure security in its immediate neighbourhood. From vague calls for a European Army to the Helsinki 60.000 deployable troops, to paper Battle Groups to, at best, a battalion-strong force for a few months in a distant African country, and so forth.

VI. CSDP's feasible strategic purpose

Yet from a different perspective, this is not going back to a square one, pre-Malo scenario. CSDP has acquired a specific scope and purpose. As a matter of fact, CSDP developments, with their stop-and-go periods,

²⁷ Vid. WITNEY, N., *op. cit.*, FN 20.

²⁸ Vid. SIMON, L., *op. cit.*, FN 3, p. 3.

reveal what is plausible for an EU-wide security policy project: a certain capacity for crisis management, generally for soft security objectives (with exceptions when key European states successfully mobilize the EU convoy), within a comprehensive approach which prioritizes multilateralism and civilian missions. In the absence of consensus on CSDP's most ambitious goals—a pillar of common defence—, this state of affairs rules out the maximalist agenda which continues to drain too much of European politics and diplomacy and whose goals fail to attract a critical mass of governments, even if on paper they are committed to the enterprise.

To put it more clearly: CSDP's narrow strategic compass is one commensurate with *this* Europe, which increasingly abhors military force and most military adventures bar very extreme circumstances. This Europe where Member States differ greatly on many—though by no means not all—security matters, particularly when the use of military force is involved. CSDP cannot decisively change Europe's strategic cacophony,²⁹ although it might enable some convergence of perspectives. In addition, this scope for CSDP would also be commensurate with *this* EU, the institutions of which are avert to harnessing factors such as geopolitics, power and military force: an EU which continues to place emphasis on its alleged power magnetism—despite all its obvious shortcomings, even in its immediate neighbourhood—over power projection.³⁰

This state of affairs at least guarantees some clarity. Almost two decades of political and policy discussions on NATO vs EU, on the EU as a soft or hard power, etc., may be gradually drawing to an end. The balance seems to tilt towards confirming, on the one hand, the EU as a predominantly civilian actor that can occasionally mobilize military resources under a lead nation framework and, on the other, NATO as the continuing foundation of collective defence for most Europeans and a central—but not exclusive—framework for core military actions.

So, contrary to what it is sometimes argued, CSDP does have a strategic remit, yet one that corresponds with the general tenets of the EU's specific approach to diplomacy and the world. But this is hardly the end of the matter for, in the background, the whole European security and defence foundations are crumbling down, and some of the patterns outlined are part of a broader process, Europe's strategic moment.

²⁹ WITNEY, N. and DE FRANCE, O., "Europe's strategic cacophony" (European Council on Foreign Relations, 2013)

³⁰ CLARKE, M., "The United Kingdom's Strategic Moment", in *A question of security: the British Defence Review in an age of austerity*, I.B. Tauris 2011, p. 11.

VII. Europe's strategic moment

Lurking behind this narrowing down of CSDP's objectives and the project of European Defence lies a deeper, multifaceted process defined by ongoing changes within Europe and without, with a far-reaching impact for the core tenets of European security. Hence, as a result, European policy-makers are revisiting conventional policy when it comes to security, established alliances, EU and NATO. At bottom, such process also pertains to internal changes in European societies, affecting political preferences with respect to public policy and the role of the State.

This is Europe's strategic moment, understood as a confluence of different trends at once full of possibilities, but also difficult to interpret and liable to rapidly evolve; a time when major choices with long-term consequences cannot be avoided.³¹ Much of Europe's long-term prospects in global and regional affairs lies in the interplay between these trends in the next few years and the outcome or outcomes they will lead to.

1. America's strategic withdrawal from Europe

A large part of the high maintenance diplomacy of European security during the Cold War and its immediate aftermath revolved around the American question, that is: the overwhelming dominance of the US in European affairs, backed by its security umbrella through NATO. The US was, above all, the big European power, a fact at the basis of balancing attempts—particularly by France—to design a security construct which provided a certain strategic and political autonomy. This thinking was one of the catalysts for the project of European Defence through the EU or the vague idea of a European pillar in NATO, leading up to St. Malo.

Yet the worry among some European policymakers is nowadays the opposite scenario: America's gradual strategic withdrawal from Europe, coupled with a more nuanced engagement—not yet outright withdrawal—from Europe's most volatile neighbourhood, the Middle East. Indeed, the latter's prospects have skyrocketed as America's drive towards resource independence will be enabled by the shale gas revolution.

America is no doubt focused on pivoting towards Asia and on the dilemma-fraught strategy of both balancing China's rising power and integrating it in global governance structures. This policy shift, supported by President Obama, is probably here to stay. The US sees increasingly few

³¹ Vid. CLARK, M., *op. cit.*, FN 31, p. 9.

returns from investing in Europe's security, particularly given the perception that its nations remain unwilling to make burden-sharing a meaningful concept. The US will retain a certain security presence, in some aspects, of strategic relevance,³² but refocused on current priorities, not on Cold War assumptions. Nonetheless, it seems difficult to discern which combination of interests and circumstances would compel the US to enforce European security with hard power, gone the Cold War, the intervention in the wars in the former Yugoslavia remaining as the exception.³³

This naturally carries far-reaching implications for NATO, the transatlantic partnership and the very foundations of modern European security. Only now Europeans are starting to pay heed to louder calls from US leaders for Europe to assume responsibilities for its own security. Otherwise, as former US Defence Secretary famously put in 2011, US Congress' willingness to foot *sine die* the security bill "on behalf of nations unwilling to be serious in their own defence", should not be taken for granted.³⁴

2. *Continuing dependence on America and limited strategic autonomy*

And yet, whilst the Americans try to pivot away from Europe, the looming defence crunch in Europe, hastened by austerity policies, unaffordable legacy systems and incomplete modernisation of armies, are *de facto* reinforcing European dependence on America-provided security—even if this currency carries less weight with it than it hitherto used to. Such dependence has been made painfully visible in recent operations where coalitions of European countries were in the lead—i.e. Libya, where the US provided the core enablers for the French-British led intervention. Yet it runs deeper than that, as Europe continues to overall shrink armed forces, lose capabilities and shed the different nuts and bolts necessary to run autonomous operations.

On this basis, the project of European Defence has suffered from a certain dose of utopia. It is unclear whether Europe alone would have the capacity of mounting its own defence, at least in the time span of the

³² In this regard, the deployment of elements of the NATO-planned missile shield in Southern Spain.

³³ "The collapse of Yugoslavia in the 1990s probably marked the last time the US would be prepared to get involved in any European crisis unless its own global interests are genuinely threatened" (Vid. CLARKE, M., *op. cit.*, FN 31, p. 13)

³⁴ US Secretary of Defence Robert M. Gates, "The Security and Defense Agenda" (Future of NATO), Speech in Brussels, 10 June 2011, available at <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1581>.

present generation. Some argue that this would be the case, wielding overall European defence spending and the British/French nukes; some disagree and claim that Europe will remain dependent on imported security—NATO and, thus, the US.³⁵

Either way, at the rate developments in European defence are going, strategic independence cannot be taken seriously and would probably need to be abandoned as an objective. It is not only that European strategic autonomy, as envisaged in St. Malo, seems an ever distant goal: it is that even core players such as France and the UK are struggling to preserve a watered down, limited and selective autonomy, with most relevant operations being only feasible through *ad hoc* supportive coalitions in NATO, EU or other.³⁶ If this is the case with the central, though declining, military powers in Europe, then the scenarios for the rest of EU countries are grimmer. Hence it seems absurd to proclaim collective defence as an EU-wide goal, the Lisbon Treaty's mutual assistance and solidarity clauses and all symbolism notwithstanding.

3. *The demilitarization of Europe and its de-securitization*

Europe's impending defence crisis partly stems from a deeper process of political and societal change: what Robert Gates dubbed the demilitarization of Europe and, in view of this author, its de-securitization. "Defence matters", proclaimed European Heads of State and Government in last December's meeting of the European Council.

Does it? To most European populations and the same governments who agree to such statements, the reverse seems true. This is illustrated not only by the continuing budget cuts, but by the overwhelming European scepticism, if not outright dismissal, of the usefulness of the military element and the use of force in general, particularly in the aftermath of Afghanistan and Libya. The prevalent perception is that the risks of conventional attacks on European territory and populations are minimal, which makes conventional defence look outdated. But most overseas interventions are an uphill battle too, unless framed in more appealing

³⁵ Vid. TECHAU, J., *op. cit.*, FN 2.

³⁶ "It is then quite paradoxical that the trend toward modernising forces by downsizing them, so as to improve deployability and influence, has produced militaries too small and incomplete, not only to be truly autonomous but even to weigh in, as Iraq and Afghanistan have shown beyond doubt" (DE DURAND, E., "Entente or oblivion: Franco-British Defence Cooperation", in *A question of security: the British Defence Review in an age of austerity*, *op. cit.*, FN 31, p. 106).

terms—peacekeeping tasks, UN-mandated, no combat tasks, etc. The picture, if one takes a closer look at the polls, is more complex,³⁷ but the overall trend against defence seems certain.

The jury is still out on whether these public opinion trends point to the appearance of a new Europe lacking political resolve for serious diplomacy and enforcement actions.³⁸ Strategic shocks and new threat perceptions might buck this trend, as might an improvement of the economic environment.

But Europe is nowadays beset by inward-looking, niggardly moods, loathing most things that the EU is keen to shape, such as free movement or other aspects of globalisation. To some, Europe has lost its defence spirit, yet rather it would seem as though it has lost any awareness that security matters, bar immediate economic security. So it is not strange that good arguments on the need for defence fall on deaf ears.³⁹ Plus, in a context of unrelenting cuts for public resources, affecting welfare-related allocations (health, pensions), the case for defence budgets is even harder to make.

Hence any serious project on European foreign policy or European defence, for that matter, will have a fundamental challenge to instil a certain change in public perceptions towards foreign affairs and security. Without it, short-term minded European governments will probably not miss the opportunity to do, in security and defence, as little and as late as possible.

4. *Outsourcing security*

As Europeans struggle to play a relevant role, as a bloc, in security affairs, assuring their own security first and facing problems in their neighbourhood, a parallel trend that is emerging is the outsourcing of security. Indeed, there is a growing policy stress on building capacities of local and regional partners, officially, to guarantee ownership and advance towards a wedded regional security, so that “partners can increasingly

³⁷ For instance, the 2013 Transatlantic Trends’ survey, conducted by the German Marshall Fund of the United States, showed majorities in Europe (and the US)—58 % and 55 % respectively—believing that NATO remains essential for security, and, although clear majorities refused to back intervention in Syria, questions on other issues led to nuanced results. For instance, while a plurality of Europeans (48 %) favoured the use of force over accepting a nuclear Iran, similar question on North Korea elicited different responses depending on the EU country in question, with France (51 %) and Spain (48 %) approving the military option, and a plurality of Europeans (44 %) preferring the acceptance of a nuclear North Korea.

³⁸ DEMPSEY, J., 16 September 2013, *New York Times*.

³⁹ TECHAU, J., *Why good arguments won't save European Defense*, 19 November 2013, at <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53641>.

prevent or manage crises by themselves”.⁴⁰ Whilst this is indeed a relevant goal, it is also a very convenient track for the average European government, promoting this “security in the cheap”.

Yet a single focus on regional capacity-building is no substitute for a proper European security capacity. Europe has failed to make a real leap forward in assuring its own security, assuming more burden-sharing with America, and sharing in responsibility for international peace and security, as proclaimed in 2003 by the first Security Strategy of the Union. But even more worrisome would be a strategic retrenchment, encouraging other actors to share in the burden of its own security—and shirking its own responsibilities.

5. *Shelving St. Malo?*

On top of these factors, it is worth underlining the ongoing policy reassessment at work in the very states that launched St. Malo. The perception in Paris and London is that their bet on a military powerhouse EU has failed, that the project of an ambitious European Defence anchored in the EU has a limited trajectory and, importantly, will not add much to these countries’ power projection aims. For the French, CSDP is still worth supporting, but perhaps not with much vigour and certainly not as a single track. For the British, CSDP, with its political undertones, seems to be more of a nuisance which yields little practical progress—and, on top of that, is a hard sell for domestic politics. Whilst St. Malo brought the two countries together, bridging their strategic differences, the hollowing out of St. Malo’s ultimate goals—and similar problems besieging NATO—, might force them into even closer bilateral cooperation.

France went a long way towards assuaging fears that CSDP and European Defence could only complement—and not duplicate NATO—with its 2009 reintegration in NATO’s military command. But, paradoxically, although the divide between Atlanticists and Europeanists has been largely bridged, the failure to seriously advance European Defence in either NATO or the EU reveals that the underlying problem is seldom one of institutions, but rather one of ambitions, strategic priorities and security perceptions.

In such circumstances, a certain disenchantment with CSDP as one of France’s pet projects seems to have taken hold in Paris’ policy-making circles, broad references to European defence regardless. France’s loneliness in Mali and European partners’ general indecisiveness to back-up

⁴⁰ Vid. European Council Conclusions, *op. cit.*, FN 18, p. 3.

French actions may have been the straw that broke the camel's back. This disappointment goes deeper and predate Mali, dovetailing with the failure to bring momentum in the EU as a whole, in spite of the Lisbon Treaty.⁴¹ Arguably, mistrust cuts both ways and some French engagements have been perceived by other European partners as unilateral and uncoordinated. France has been accused of keeping the EU and partners out of decision-making, bringing them in for purely operational or logistical supports.⁴²

Come what may, the dominant perception of the limited returns that CSDP brings is a driving force behind an ongoing reassessment in Paris as regards European Defence, NATO and CSDP, with some hints provided by the 2013 French Defence White Paper or Hubert Védrine's 2012 Report on France's return to NATO's Integrated Command.⁴³ This policy reset, still in its early stage, supports a more pragmatic approach to European Defence, reflecting crude national interest rationales—rhetoric aside, a main driver for French policy on Europe. In this view, the priority would be to pursue *ad hoc*, case-by-case engagements in the different frameworks (NATO, EU) and with specific European partners.⁴⁴ A ruthlessly practical agenda. The dominant mood in Paris these days stresses flexibility to pursue national objectives (and the protection of defence industry's interests) and implicitly sees Europe as a vehicle or enabler of France's power ambitions. So less theology about Europe, even if official statements will be draped in the cloak of European Defence.⁴⁵

Similar factors as well as other circumstances—such as the need to recalibrate the transatlantic partnership, the UK's foremost foreign policy priority—are also pushing the British in the direction of a new strategic

⁴¹ French scepticism with EU Member States' willingness to move forward on themes such as the Lisbon Treaty-based Permanent Structured Cooperation was mainstream in French circles already in 2008.

⁴² Conversation with European diplomat, noting that the French informed of their decision to intervene very few days before sending troops, without any consultation, and asking for specific operational support.

⁴³ "In 2012 it is pointless to ask the simplistic, black-and-white questions of whether we should be for or against NATO or for or against the Europe of Defence... The real question is how France can best defend her fundamental security and defence interests today and tomorrow...", VÉDRINE, H., "Report for the President of the French Republic on the consequence of France's return to NATO's integrated military command, on the future of transatlantic relations, and the outlook for the Europe of Defence", 14 November 2012, p. 10.

⁴⁴ "France must take charge of her own destiny, both in the Alliance and in the European Union, working with some of her European partners on a case-by-case basis". "This policy needs to be implemented simultaneously within the European Union, within NATO and within ad hoc groups, using suitable tactics for each case and each organisation and with an eye to anticipate events", Ibid., VÉDRINE, H., p.24.

⁴⁵ See President Holland's discourse of 14 January 2014.

approach towards security and Europe. The fact that the UK has clearly moved from a St. Malo architect to a CSDP spoiler, blocking many of key decisions in the EU, cannot be disentangled from its present Europhobic drive. Yet a root factor is that the UK's engagement with Europe, after the Cold War, is seen as less of a strategic necessity and more of a foreign policy change—which might be changing.

Arguably, the confluence of such perceptions, both countries' limited success in their respective ambitions—Britain's loss of interest for a post-Atlantic US, other Europeans' mild support to French goals—and their equal need to preserve some trappings of military powers, in light of a defence crunch, might be a factor of convergence, fostering closer bilateral cooperation, as embodied in the 2010 Lancaster House Treaty. In a nutshell, both countries are still devising ways to keep their diminishing global influence, and will engage with Europe to the extent that it might provide practical support to these ambitions.

Ultimately, this new approach is fitting with these times of self-reliance and strategic individualism in multilateral affairs, and in security issues in particular. Some other countries are also undergoing similar policy reassessments when it comes to security, defence and Europe, in an overall context of scepticism regarding the European project and the notion of solidarity—intrinsic to any project on joint defence.

VIII. The end of old European Defence: towards a new European Defence agenda

CSDP has not brought about the u-turn in European defence affairs that some of its proponents expected. Yet it has a certain strategic purpose. It is a crisis management tool for tasks at the soft end of the security spectrum, and, occasionally, it can be a repository of limited military action by Member States. If part of a coherent European diplomatic approach towards core geopolitical contexts, it could become an instrument for EU's defence diplomacy, contributing to leveraging European influence and outreach to new partners—including in Asia, the emerging global power hub. CSDP can also be a platform for more coherent capability cooperation, provided Member States are true to the word given in EU summits and move forward in the project taskings agreed. Lastly, CSDP can occasionally muster resources for actions embodying European solidarity, even if the EU is not in the lead for decisive military action. Supporting broader diplomatic and stabilization efforts does matter too, although actual EU deployments often reflect a limited commitment to solving international crises and conflicts—not that unlike the patterns nowadays set by other actors, given interventionism fatigue.

This is clearly not the power projection tool wished for in St. Malo. But CSDP developments reflect a clear European preference for soft security engagements and are coherent with the EU's approach to international relations. Therefore, rather than pursuing an institution-focused political agenda and maximalist positions which will probably lead to yet more dashed expectations, Europeans must come to terms with these realities and try other policy options.

Overall, old paradigms must be revisited. The times have changed dramatically, both within Europe and in our strategic environment. The old political vision of an independent European Defence capacity is not a distinct scenario anytime soon. The continuous hollowing out of European defence capabilities, coupled with a political culture averse to any risks (security, globalisation, etc.), makes that even the goal of limited strategic autonomy, for operations in our neighbourhood, unachievable not even by core players such as France or the UK. Almost no such operations are possible unless American back-up is factored in, even as the US are sending clear signals that their mind is in Asia and want to "lead from behind"—and disengage when politically possible. There is a growing perception that investing in either EU or NATO reaps too few benefits for the amount of constant diplomacy required. Hence the temptation in some capitals to simply pursue their interests on their own, resorting to common frameworks or "Europe" only for reasons of legitimacy, financial or operational support. CSDP without France (and, with nuances, the UK) has probably little life of its own.

Europe's strategic momentum is here and the dilemmas it raises are far-reaching. If some of the current policies described are not reverted, the goals of Europe or the EU as a global power would be unrealizable. So far, the prospects, at best, is a limited and problematic capacity for limited presence in the neighbourhood. And an overall landscape of smaller countries incapable of neither assuring their own security nor shaping global changes relevant for their future.

Therefore the ultimate goals of St. Malo remain even more pressing nowadays. But the path to be followed requires, first and foremost, a renovation of the European political project, cementing the much needed solidarity and trust, key elements that the euro crisis has depleted, and, secondly, a more flexible approach for harnessing Europe's potential as a security actor. When it comes to defence, these are not times for theology or flagging Monnet: the gradualist vision does not work in the face of different national security interests, different levels of ambition and different political cultures. The way forward should muster the potential in the different frameworks of European defence cooperation, whether in NATO, EU and clusters, and try to establish coherence, through shared political goals.

Establishing coherence between the different pieces of the puzzle which defines European security would benefit from a strategic convergence which CSDP—nor NATO’s Strategic Concept—has triggered. The tasking at the European Council for the next High Representative to come with a global strategy by 2015 could be a step forward.⁴⁶ Yet it must be coupled with synergies at other levels (i.e. EU and NATO, clusters, joint projects by pioneer groups of willing and able countries, etc.), for the EU is not and, probably, will not be Europe’s central security hub.

Ultimately, Europeans must want it themselves—not just politicians or policy analysts—, that is: stemming Europe’s marginalisation in world affairs and assuring their own security against crises which can bring it down with the uttermost speed (think, for instance, the global implications of a war in South-East Asia). Come what may, these are times for tough choices and the ball is in Europe’s court. Nowhere else.

⁴⁶ “Why Europe needs a Global Strategy”, European Council on Foreign Relations (November 2013).

La configuración del Espacio Judicial Europeo*

David Ordóñez Solís

Magistrado, Doctor en Derecho y miembro de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial

Sumario: I. Introducción.—II. La génesis del marco constitucional y el desarrollo legislativo del espacio judicial europeo. 1. Los antecedentes del espacio judicial europeo: del Tratado de Roma al Tratado de Ámsterdam (1958-2009). 2. El vigente espacio judicial europeo después del Tratado de Lisboa. 3. La cooperación judicial en la legislación de la Unión Europea. a) La cooperación judicial civil: de la vía convencional a la reglamentaria a partir de 1999. b) La cooperación judicial penal: de los instrumentos intergubernamentales (1999-2009) a los supranacionales (a partir de 2009).—III. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el espacio judicial europeo. 1. La superación de lo intergubernamental a través de la integración supranacional. 2. La confianza recíproca y el reconocimiento mutuo de resoluciones. 3. La protección de los derechos fundamentales en el espacio judicial europeo. 4. Los principios jurisprudenciales específicos de la cooperación judicial civil. 5. Los principios jurisprudenciales específicos de la cooperación judicial penal.—IV. Conclusión.

Resumen: El espacio judicial europeo se empezó a construir en las Comunidades Europeas a través de la cooperación prejudicial entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia. No obstante, solo a partir de 1999 el Tratado de Ámsterdam creó el espacio de libertad, seguridad y justicia en cuyo marco se han desarrollado la cooperación judicial civil y la cooperación judicial penal. El Tratado de Lisboa puso fin a la distinción entre el pilar supranacional comunitario y el pilar intergubernamental de la Unión Europea. Este espacio judicial se ha desarrollado legislativamente transformando los tradicionales convenios de Derecho internacional privado en reglamentos comunitarios; estableciendo en el ámbito civil y penal nuevos procedimientos de cooperación (la orden europea de detención y entrega o las medidas de protección civil); armonizando procedimientos (el proceso monitorio o el embargo preventivo de bienes y aseguramiento de pruebas) y legislaciones (la mediación y el derecho de interpretación y traducción en el proceso penal). La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha contribuido a superar la arquitectura de los pilares, ha reafirmado los principios de confianza recíproca y reconocimiento mutuo, al tiempo que asegura un alto nivel de protección de los derechos fundamentales apoyándose en la Carta de la Unión Europea y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Palabras clave: cooperación civil, cooperación judicial, cooperación penal, derechos fundamentales, Tratado de Ámsterdam, Tratado de Lisboa.

* Recibido el 2 de diciembre de 2013, aceptado el 20 de diciembre de 2013.

Abstract: *The European judicial area has been built on the European Communities insofar as the preliminary ruling procedure between National judges and the European Court of Justice (ECJ) was in force. However, since 1999 an area of freedom, security and justice has been established by the Treaty of Amsterdam, and in this framework the civil and criminal judicial cooperation was set up. The Treaty of Lisbon ended the distinction between community and intergovernmental pillars in the European Union (EU). The European judicial area has been developed through legislations transforming traditional conflict of law treaties into community or EU regulations; establishing new cooperation procedures in criminal or civil matters (arrest warrant and protection measure en civil matters); harmonising procedures (European order for payment procedure and orders freezing property or evidence) and approximating national legislations (mediation procedure in civil matters and the right to interpretation and translation in criminal proceedings). Meanwhile the ECJ has softened the pillars architecture and has remarked that the principles of confidence and mutual recognition are the cornerstone of the judicial cooperation in civil and criminal matters. Moreover, the ECJ is the guarantee of a high European standard regarding fundamental rights protection according to the EU Charter and case-law established by the European Court of Human Rights.*

Keywords: *civil cooperation, criminal cooperation, fundamental rights, judicial cooperation, Treaty of Amsterdam, Treaty of Lisbon.*

I. Introducción

Desde la creación de las Comunidades Europeas y, de manera especial, a partir de la aplicación del mecanismo de cooperación prejudicial entre el Tribunal de Justicia y los jueces nacionales puede decirse que existe en Europa un espacio judicial¹. Ahora bien, este espacio judicial se ocupa en los primeros años de todo lo que tiene que ver con el mercado común, incluidos los derechos derivados de las libertades económicas fundamentales y de las políticas y armonizaciones legislativas. Sin embargo, quedaban fuera ámbitos esenciales del quehacer judicial tanto en la perspectiva civil como penal que solo a partir del 1 de mayo de 1999, con la entrada en vigor del Tratado

¹ Las seis primeras cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas fueron remitidas en 1961 y 1962 desde los Países Bajos. El Tribunal de Apelación de La Haya fue el primer tribunal nacional en preguntarle al Tribunal de Justicia, que respondió por sentencia de 6 de abril de 1962, Bosch (13/61, *Rec.* p. 89); en sus conclusiones el Abogado General LAGRANGE subrayó que la presentación de cuestiones prejudiciales era previsible que estuviese llamada a desempeñar un papel esencial en la aplicación del Tratado CEE. Un año más tarde, la *Tariefcommissie*, un tribunal administrativo holandés planteó la cuestión prejudicial que provocó la sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos (26/62, *Rec.* p. 3).

de Ámsterdam se ha integrado gracias al establecimiento en la Unión Europea de un espacio de libertad, seguridad y justicia².

La realización del mercado de 1952 a 1992 consolidó la integración económica europea y permitió dar un paso hacia el establecimiento de la moneda única que tuvo su culminación con la adopción en 1999 del euro³. Y prácticamente como una etapa más perfeccionada de la integración europea se puso en marcha el espacio de libertad, seguridad y justicia que es, propiamente, el nuevo contexto en el que se desarrolla el espacio judicial europeo, tal como ha sido diseñado por el Tratado de Lisboa, en vigor el 1 de diciembre de 2009⁴. Para llegar a la situación actual se ha producido una sinuosa evolución y se ha erigido una no menos complicada estructura constitucional que requiere, en realidad, una guía de los pasos constitucionales y de los desarrollos institucionales (Europol, Eurojust y Fiscalía Europea) y legislativos habidos hasta el momento.

Esta evolución se ha visto especialmente influida por la extraordinaria fecundidad de la jurisprudencia europea que, una vez asentado el Derecho económico europeo del mercado común y del mercado interior, se ha ocupado ya en el siglo XXI de los problemas de la cooperación leal entre los tribunales en la construcción de un verdadero espacio judicial europeo. Desde la introducción por el Tratado de Maastricht del nuevo concepto de ciudadanía de la Unión se ha podido llevar a cabo una transición del mercado económico al espacio de libertad, seguridad y justicia. De este modo se interpretan armoniosamente las libertades económicas fundamentales y los derechos de los ciudadanos en el marco de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión que, de conformidad con el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, tiene el mismo valor jurídico que los Tratados constitutivos.

Así pues, me propongo analizar, por una parte, el desarrollo del espacio judicial europeo en el marco de un espacio de libertad, seguridad y justicia que cobra forma constitucional y empieza a diseñarse legislativamente a partir del Tratado de Ámsterdam; y, por otra parte, pretendo presentar la contribución del Tribunal de Justicia a este espacio judicial renovado y fortalecido en el ámbito de la cooperación judicial tanto civil como penal. Es

² NAVARRO BATISTA, N., *El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea. Textos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1999.

³ PÉREZ DE LAS HERAS, B., *El Mercado Interior Europeo. Las libertades económicas comunitarias: mercancías, personas, servicios y capitales*, 2.^a ed., Universidad de Deusto, Bilbao, 2008.

⁴ JACQUÉ, J. P., «La traité de Lisbonne. Une vue cavalière», *Revue trimestrielle de droit européen* n.º 44 (3) 2008, pp. 439-483; VAN RAEPENBUSCH, S., «La réforme institutionnelle du Traité de Lisbonne: l'émergence juridique de l'Union européenne», *Cahiers de droit européen* n.º 5-6, 2007, pp. 573-621.

este ámbito donde se están produciendo las transformaciones más sustanciales dentro de la misma integración europea⁵.

II. La génesis del marco constitucional y el desarrollo legislativo del espacio judicial europeo

La realización del espacio judicial europeo ha sido particularmente tortuosa y solo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 se ha consolidado un marco constitucional supranacional sometido a importantes limitaciones derivadas de la renuencia de algunos Estados miembros, como Dinamarca, el Reino Unido e Irlanda, a participar en su pleno desarrollo.

El espacio judicial europeo ha sido sometido a restricciones pues en sus inicios hubo de enfrentarse a la necesidad de superar un mero estadio de cooperación intergubernamental y establecer una integración supranacional. Estas excepciones han sido superadas por el Tratado de Lisboa salvo en el caso de los tres países reticentes que deciden en cada caso si participan o no en los distintos instrumentos legislativos.

A continuación examino los antecedentes del actual espacio judicial europeo, en particular, tal como fue diseñado en el Tratado de Ámsterdam y tal como ha quedado establecido por el Tratado de Lisboa. Asimismo, analizo cuál es el desarrollo legislativo llevado a cabo en el marco de la cooperación judicial civil y de la cooperación judicial penal.

1. *Los antecedentes del espacio judicial europeo: del Tratado de Roma al Tratado de Ámsterdam (1958-2009)*

Ya en el Tratado de Roma se había observado la necesidad de una cooperación judicial y se previó su desarrollo mediante convenios internacionales. Así, desde que en 1958 estuvo vigente el artículo 220 del Tratado CEE

⁵ Las estadísticas del *Informe anual del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2012*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2013, pp. 95 y 102-105, así lo revelan para el período comprendido entre 2008 y 2012. Por una parte, de los asuntos terminados es creciente el número de asuntos iniciados ante el Tribunal de Justicia, 57 de un total de 616 lo fueron sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia; de estos asuntos 56 fueron cuestiones prejudiciales lo que junto con la fiscalidad (57) es con diferencia el ámbito más litigioso en la cooperación de los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia. Por otra parte, la tendencia en los litigios terminados con sentencia o auto también es creciente en el espacio de libertad, seguridad y justicia aumentando significativamente en estos cinco últimos años: 4, 26, 24, 23 y 37, lo que supone, por ejemplo, que en 2012 de los 523 terminados 37 lo fueran sobre espacio judicial, es decir, más de un 7 %.

se pusieron las bases de una actuación sistemática en materia de cooperación judicial, en cuanto se refiere al «reconocimiento y la ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales».

Este fue el origen y el sentido del Convenio de Bruselas de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, sometido al complejo régimen de adopción y ratificación de tratados⁶ y que, por ejemplo, requirió la firma de un Protocolo para permitir la intervención del Tribunal de Justicia en vía prejudicial en cooperación únicamente con los más altos tribunales nacionales⁷.

Con posterioridad el primer paso hacia el espacio judicial europeo tal como lo conocemos hoy se produjo en virtud del Tratado de Maastricht, en vigor desde 1993, que es el embrión del actual espacio de libertad, seguridad y justicia y representa un salto cualitativo de lo que luego serviría de base para su configuración por el Tratado de Ámsterdam. De aquí procede la idea de estructurar la Unión Europea en pilares, uno comunitario y con rasgos supranacionales (CE), y dos intergubernamentales —la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior (JAI)— al estilo de la cooperación internacional clásica.

El pilar intergubernamental JAI se vinculó a la libre circulación de personas y a la política de asilo, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial, previendo el establecimiento de Europol (Oficina Europea de Policía). En todo caso ya el Tratado de Maastricht sometió expresamente las actuaciones de este pilar al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El pilar JAI introdujo un procedimiento específico de adopción de decisiones que reciben nuevas denominaciones como las posiciones comunes, decisiones marco o decisiones, además de los convenios internacionales «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 220 TCE» y que también pueden prever el reenvío prejudicial al Tribunal de Justicia. También se previó la *comunitarización* de determinados ámbitos de este pilar JAI siempre que se contase con la decisión unánime de todos los Estados miembros. Ahora bien, aquí está el origen de las exclusiones dado que Dinamarca adoptó una posición de gran trascendencia y que aún continúa hoy en lo que se refiere a los asuntos de justicia e interior.

⁶ *DOCE* n.º L 299 de 31.12.1972 p. 32; *EE* español: Capítulo 01 Tomo 1, p. 186. BORRÁS RODRÍGUEZ, A. (dir.), *Cooperación jurídica internacional en materia civil. El Convenio de Bruselas*, Cuadernos de Derecho Judicial IV, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.

⁷ Protocolo firmado en Luxemburgo el 3 de junio de 1971 relativo a la interpretación por el Tribunal de Justicia (*DOCE* n.º L 204 de 02/08/1975, p. 28; *EE* en español: Capítulo 01, Tomo 2, p. 28).

El Tratado de Ámsterdam estableció de manera expresa un espacio de libertad seguridad y justicia asentado, sin embargo, en el pilar comunitario (CE) —al que quedaba anclada la cooperación judicial civil— y en el pilar intergubernamental de la cooperación policial y judicial en materia penal (JAI)⁸.

En cada pilar, supranacional e intergubernamental, se siguen los procedimientos específicos y se adoptan los actos jurídicos consabidos: reglamentos y directivas comunitarios para la cooperación judicial civil y decisiones, decisiones marco o convenios internacionales en la cooperación judicial penal. En el pilar intergubernamental la intervención prejudicial del Tribunal de Justicia se sometió a límites. A pesar de todo también se preveía la *comunitarización* de parte del pilar intergubernamental por unanimidad del Consejo y ratificación de los Estados miembros.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el 1 de mayo de 1999 se integró el acervo de Schengen en la Unión Europea, una parte en el pilar comunitario y la otra, no menos importante, se acomodó en el pilar intergubernamental JAI.

Dinamarca mantuvo su posición de *opting-out* en relación con el acervo de Schengen y el resto de espacio de libertad, seguridad y justicia. Por tanto, solo si Dinamarca decidía la incorporación a su Derecho nacional de tal acervo debía comunicarlo y sus efectos se limitarían a crear «una obligación de Derecho Internacional entre Dinamarca y los restantes Estados miembros». El Reino Unido e Irlanda se beneficiaron de una excepción, en forma de cláusula *opting-in*, respecto de acervo de Schengen y del resto del espacio de libertad, seguridad y justicia de modo que no participarían en la adopción de las medidas legislativas salvo que expresamente lo solicitasen.

El Tratado de Niza de 2001 solo supuso una mejora de la cooperación judicial penal al permitir la creación en 2002 de Eurojust (Unidad Europea de Cooperación Judicial) cuya función consiste en coordinar la información mutua de las autoridades nacionales en las investigaciones y actuaciones judiciales⁹.

⁸ LABAYLE, H., «Le Traité d'Amsterdam: Un espace de liberté, de sécurité et de justice», *Revue trimestrielle de droit européen* 33 (4) 1997, pp. 813-881; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «El espacio judicial de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos* n.º 119, 2003, pp. 447-483; «Los nacionales no comunitarios en el espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea», *Boletín de Información del Ministerio de Justicia* n.º 1983, 2005, pp. 441-476.

⁹ Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (*DOCE* n.º L 63, de 6.3.2002, p. 1); modificada por última vez por la Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, (*DOUE* n.º L 138, de 4.6.2009, p. 14). Véase el contexto institucional y de redes judiciales en el estudio de ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: magistrados de enlace, Red Judicial Europea y Eurojust*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2010.

2. El vigente espacio judicial europeo después del Tratado de Lisboa

El vigente espacio de libertad, seguridad y justicia ha sido configurado por el Tratado de Lisboa y refleja, con algunas adaptaciones, las previsiones del malogrado proyecto de Constitución europea¹⁰.

En primer lugar, la reforma más sobresaliente del Tratado de Lisboa ha sido la desaparición de los pilares intergubernamentales, la estructura JAI y CE, de tal modo que el espacio de libertad, seguridad y justicia se recoge en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que sustituye al Tratado CE y que lo define como una competencia compartida de la Unión y sus Estados miembros. A partir de Lisboa los instrumentos normativos serán ya los tradicionales reglamentos y directivas UE.

No obstante, se mantienen algunas diferencias procedimentales que siguen lastrando intergubernamentalmente el desarrollo de la cooperación policial y judicial penal. En efecto, el procedimiento legislativo aplicable en este ámbito es el ordinario pero con unas adaptaciones que atribuyen a los Estados miembros el derecho de vetar la adopción de decisiones en el Consejo dando la posibilidad de apelar al Consejo Europeo y para el caso de que no se desbloquee la decisión puede iniciarse de modo automático una cooperación reforzada siempre que se cuente con la aprobación de al menos nueve Estados miembros.

En segundo lugar, desde el punto de vista institucional se prevé una Fiscalía Europea vinculada a la protección penal de los intereses financieros de la Unión y en estrecha cooperación con Eurojust¹¹. De este modo se remata la estructura institucional del espacio judicial en torno a una renovada Agencia europea de cooperación en materia de justicia penal (Eurojust), la Fiscalía Europea, Europol y la Oficinal Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)¹².

¹⁰ Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004. JACQUÉ, J.-P., «Du Traité constitutionnel au Traité de Lisbonne (Tableau d'une négociation)», *Revue du droit public* n.º 3, 2008, pp. 822-831; ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Constitución Europea: los desafíos de la Unión», *Actualidad Jurídica Aranzadi* n.º 658, 2005, pp. 1-7; y «Lo que se salvó en Lisboa y su significado en la pequeña historia constitucional de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto* n.º 40, 2009, pp. 109-148; PEERS, S., «Mission accomplished? EU Justice and Home Affairs law after the Treaty of Lisbon», *Common Market Law Review*, Vol. 48, n.º 3, 2011, pp. 661-693.

¹¹ COMISIÓN EUROPEA, *Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo*, COM (2001) 715, de 11/12/2001.

¹² COMISIÓN EUROPEA, *Protección mejorada de los intereses financieros de la Unión: Creación de la Fiscalía Europea y reforma de Eurojust*, COM (2013) 532 final, Bruselas, 17.7.2013; esta Comunicación se acompaña de una propuesta de Reglamento sobre la creación de la Fiscalía Europea —COM (2013) 534 final— y una Propuesta de Reglamento sobre el establecimiento de la Agencia europea de cooperación en materia de justicia penal (*Eurojust*) —COM (2013) 535 final—.

Al mismo tiempo se apuesta por una implicación especial del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en el funcionamiento de Eurojust y de Europol¹³.

La Constitución europea configuraba la Fiscalía Europea en torno a dos misiones: perseguir, en colaboración con Europol, los delitos graves transfronterizos y proteger frente a las infracciones que lesionen los intereses financieros de la Unión. Esta doble misión fue asumida por el Tratado de Lisboa, pero debe realizarse por etapas: inicialmente la Fiscalía Europea defenderá únicamente los intereses financieros de la Unión; por lo que se refiere a la misión de luchar contra la delincuencia grave transfronteriza corresponde al Consejo Europeo por unanimidad permitir la asunción de esta competencia.

La puesta en marcha de la Fiscalía Europea debe hacerse mediante un Reglamento que requerirá la previa aprobación del Parlamento Europeo. Para el ejercicio de sus competencias por parte de la Fiscalía Europea el Tratado de Lisboa le otorga expresamente la facultad de «ejercer ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones». Desde luego, los procedimientos y las condiciones de tal ejercicio también deberán regularse en el Reglamento de creación de la Fiscalía Europea que también prevé una coordinación con Eurojust, Europol y OLAF¹⁴.

En tercer lugar, la restricción más significativa del espacio judicial europeo después del Tratado de Lisboa sigue representada por la exclusión de Dinamarca y, en menor medida, del Reino Unido y de Irlanda.

3. La cooperación judicial en la legislación de la Unión Europea

La cooperación judicial en Europa tiene una dimensión civil y una dimensión penal que han seguido las vicisitudes de una mayor o menor integración como consecuencia de la arquitectura de pilares de la Unión.

En el caso de la cooperación civil las previsiones del Tratado de Roma se aplicaron a través de convenios internacionales que, al adoptarse en 1999 el espacio de libertad, seguridad y justicia, fueron transformados en re-

¹³ WILLS, A., y VERMEULEN, M., *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, Estudios del Parlamento Europeo, Bruselas, 2011: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453207/IPOL-LIBE_ET\(2011\)453207_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/453207/IPOL-LIBE_ET(2011)453207_EN.pdf) (última consulta 12/11/2013).

¹⁴ ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «La lucha europea contra el fraude en la gestión de fondos y contra la corrupción en la contratación pública», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 16, 2010, pp. 7-29.

glamentos comunitarios y, en menor medida, en directivas comunitarias y desde 2009 pasaron sin solución de continuidad a manifestarse a través de reglamentos y directivas de la Unión Europea.

En cambio, por lo que se refiere a la cooperación judicial penal los desarrollos han sido más lentos adoptándose desde 1999 las decisiones marco de la JAI y los tradicionales convenios internacionales; solo desde 2009 se han podido renovar aquellos instrumentos adaptándolo al nuevo marco jurídico supranacional a través, fundamentalmente, de directivas UE.

Los desarrollos legislativos del espacio judicial europeo han sido espectaculares hasta el punto que puede considerarse el sector del ordenamiento de la Unión Europea más dinámico y en constante crecimiento lo que revela el indudable impulso del método legislativo supranacional, encauzado por una adecuada programación.

Los Consejos Europeos respaldaron sucesivamente el *programa de Tampere* (1999-2004) que supuso el primer impulso del Tratado de Ámsterdam¹⁵; el *programa de La Haya* (2005-2009)¹⁶; y el *programa de Estocolmo* (2010-2015) que ya pudo tener en cuenta el vigente Tratado de Lisboa¹⁷.

a) LA COOPERACIÓN JUDICIAL CIVIL: DE LA VÍA CONVENCIONAL A LA REGLAMENTARIA A PARTIR DE 1999

El cambio sustancial en la cooperación judicial civil se produce a partir de la entrada en vigor el 1 de mayo de 1999 del Tratado de Ámsterdam y ya sin solución de continuidad el acervo elaborado, incluido el denominado acervo de Schengen, ha sido muy significativo¹⁸.

En virtud del *programa de Tampere* se transforma los tradicionales convenios internacionales sobre Derecho internacional privado en reglamentos comunitarios al tiempo que se unifican mediante reglamentos y se armoni-

¹⁵ El Consejo Europeo de Tampere de 15 de octubre de 1999 confirmó e impulsó la programación adoptada previamente por el Consejo (*Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*, adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998) y por el propio Consejo Europeo de Viena (DOCE n.º C 19, de 23/01/1999, p. 1).

¹⁶ Consejo de la Unión Europea, *Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea* (DOUE n.º C 198 de 12/08/2005, p. 1).

¹⁷ Consejo Europeo, *Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano* (DOUE n.º C 115 de 4.5.2010, p. 1).

¹⁸ ARIAS RODRÍGUEZ, J.M., «Consideraciones sucintas sobre la cooperación civil en el espacio judicial europeo», *Revista del Poder Judicial* n.º 66, 2002, pp. 73-105, analiza la situación en el momento en que se empiezan a aprobar los primeros reglamentos de la era «Ámsterdam».

zación mediante directivas legislaciones nacionales en materia civil y procesal¹⁹.

En primer lugar, el venerable Convenio de Bruselas de 1968, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil se sustituye con el Reglamento (CE) n.º 44/2001, conocido como *Reglamento «Bruselas I»*²⁰. También el Convenio de 1998 sobre el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial se transforma en el Reglamento (CE) n.º 1347/2000 que poco después fue sustituido por el vigente Reglamento (CE) n.º 2201/2003, también conocido como *Reglamento «Bruselas II»*²¹. Y, en fin, el Reglamento (CE) n.º 1346/2000 establece las normas sobre competencia judicial, reconocimiento y derecho aplicable al procedimiento de insolvencia²².

En segundo lugar, se introducen normas hasta ese momento inusitadas en el proceso de integración fundamentalmente económica referidas a la obtención de pruebas en materia civil o mercantil²³ y al establecimiento de un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados²⁴.

Y en tercer lugar se inicia una novedosa armonización legislativa en determinados ámbitos como el del acceso a la justicia gratuita en los litigios transfronterizos²⁵.

¹⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Derecho Civil. Cooperación judicial europea*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2013: <http://bookshop.europa.eu/es/derecho-civil-pbQC3011327> (última consulta 06/11/2013).

²⁰ Reglamento (CE) n.º 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (*DOCE* n.º L 12 de 16/01/2001, p. 1). El Acuerdo de 19 de octubre de 2005 entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca regula la competencia judicial y el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (*DOUE* n.º L 299 de 16.11.2005, p. 62) aplica en Dinamarca, con algunos matices y exclusiones, el *Reglamento Bruselas I*.

²¹ Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1347/2000 (*DOUE* n.º L 338 de 23/12/2003, p. 1).

²² Reglamento (CE) n.º 1346/2000 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre procedimientos de insolvencia (*DOCE* n.º L 160, de 30/06/2000, p. 1).

²³ Reglamento (CE) n.º 1206/2001 del Consejo, de 28 de mayo de 2001, relativo a la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil (*DOCE* n.º L 174 de 27/06/2001, p. 1).

²⁴ Reglamento (CE) n.º 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativo a un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados (*DOUE* n.º L 143 de 30/04/2004, p. 15).

²⁵ Directiva 2002/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, sobre el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios (*DOUE* n.º L 26 de 31/01/2003, p. 41).

El programa de *La Haya* ha permitido que la cooperación judicial civil avance en los tres ámbitos del Derecho internacional privado, de la unificación de determinadas legislaciones y de la armonización legislativa de los procedimientos judiciales.

En primer lugar y en el ámbito del Derecho internacional privado se aprobaron los Reglamentos sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (*Reglamento Roma I*)²⁶ y extracontractuales (*Reglamento Roma II*)²⁷ dando continuidad, de este modo, al Convenio de Roma de 1980 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales que sigue vigente únicamente para los Estados que gozan de una excepción. También se adoptó el Reglamento sobre la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones en materia de obligaciones de alimentos²⁸. Asimismo, mediante Reglamentos se establecen procedimientos para la negociación y celebración de acuerdos entre Estados miembros y terceros países sobre materias específicas en relación con la ley aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales²⁹ y en materia matrimonial, de responsabilidad parental y de obligaciones de alimentos³⁰.

En segundo lugar se adoptaron soluciones procesales uniformes para un proceso monitorio europeo³¹ y un proceso europeo de escasa cuantía³².

²⁶ Reglamento (CE) n.º 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) (*DOUE* n.º L 177 de 04/07/2008, p. 6); no participan el Reino Unido ni Dinamarca.

²⁷ Reglamento (CE) n.º 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales (Roma II) (*DOUE* n.º L 199 de 31/07/2007, p. 40).

²⁸ Reglamento (CE) n.º 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos (*DOUE* n.º L 7, de 10/01/2009, p. 1). Este Reglamento es aplicable en parte a Dinamarca (*DOUE* n.º L 149 de 12/06/2009, p. 80).

²⁹ Reglamento (CE) n.º 662/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un procedimiento para la negociación y celebración de acuerdos entre Estados miembros y terceros países sobre materias específicas en relación con la ley aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales (*DOUE* n.º L 200 de 31/07/2009, p. 25). Participan Reino Unido e Irlanda, pero no Dinamarca.

³⁰ Reglamento (CE) n.º 664/2009 del Consejo, de 7 de julio de 2009, por el que se establece un procedimiento para la negociación y la celebración de acuerdos entre Estados miembros y terceros países sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial, de responsabilidad parental y de obligaciones de alimentos, y sobre la ley aplicable en materia de obligaciones de alimentos (*DOUE* n.º L 200 de 31/07/2009, p. 46). Participan Reino Unido e Irlanda, pero no Dinamarca.

³¹ Reglamento (CE) n.º 1896/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 (*DOUE* n.º L 399 de 30/12/2006, p. 1).

³² Reglamento (CE) n.º 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007 (*DOUE* n.º L 199 de 31/07/2007, p. 1).

También se mejoró el procedimiento de notificación y traslado de documentos judiciales³³.

En tercer lugar, se ha llevado a cabo una importante armonización de las legislaciones nacionales en materia de mediación civil y mercantil³⁴.

El *programa de Estocolmo* está permitiendo aprobar normas europeas en los tres ámbitos del Derecho internacional privado, de la unificación y de la armonización legislativas³⁵.

En materia de Derecho internacional privado se ha ensayado la cooperación reforzada aprobándose un Reglamento relativo a la ley aplicable al divorcio y a la separación legal³⁶. Y también se ha refundido el Reglamento 44/2001 que será sustituido a partir del 10 de enero de 2015 por el Reglamento (UE) n.º 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil³⁷.

La unificación legislativa más relevante de esta etapa ha sido la introducida por el Reglamento relativo a las sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo³⁸. También en esta etapa se

³³ Reglamento (CE) n.º 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2007 relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil («notificación y traslado de documentos») y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1348/2000 del Consejo (*DOUE* n.º L 324 de 10/12/2007, p. 79).

³⁴ Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (*DOUE* n.º L 136, de 24/05/2008, p. 3).

³⁵ CHICHARRO LÁZARO, A., «El Tratado de Lisboa y el programa de Estocolmo: los nuevos retos de la cooperación judicial en materia civil», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n.º 20, 2010: www.reei.org/index.php/revista/num20 (última consulta 12/11/2013).

³⁶ Reglamento (UE) n.º 1259/2010 del Consejo, de 20 de diciembre de 2010, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial (*DOUE* n.º L 343 de 29/12/2010, p. 10), este Reglamento es aplicable desde el 21 de junio de 2012 a los 14 de los 15 Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumanía y Eslovenia; finalmente no participa Grecia) que aprobaron, en virtud de la Decisión del Consejo, de 12 de julio de 2010, la cooperación reforzada.

³⁷ Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (*DOUE* n.º L 351 de 20/12/2012, p. 1).

³⁸ Reglamento (UE) n.º 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2012, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo (*DOUE* n.º L 201 de 27/07/2012, p. 107). El Reglamento es aplicable desde el 17 de agosto de 2015; sin embargo, no participan por el momento ni Dinamarca, Reino Unido e Irlanda. Véase el comentario de

ha adoptado el Reglamento sobre las medidas de protección en materia civil³⁹.

Están pendientes de aprobación iniciativas legislativas particularmente importantes para la cooperación judicial civil como la presentada en 2013 por la Comisión Europea para garantizar que cualquier persona que haya sufrido un perjuicio derivado de la infracción del Derecho de la competencia de la Unión o de los Estados miembros pueda ejercer eficazmente su derecho al pleno resarcimiento ante los tribunales nacionales⁴⁰.

b) LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL: DE LOS INSTRUMENTOS INTERGUBERNAMENTALES (1999-2009) A LOS SUPRANACIONALES (A PARTIR DE 2009)

Los desarrollos de la cooperación judicial penal se producen en dos etapas polarizadas por la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999 y por la vigencia del Tratado de Lisboa en 2009⁴¹.

El Tratado de Ámsterdam supuso la incorporación del acervo de Schengen que en la cooperación judicial penal tuvo una gran importancia pasando a constituir Derecho de la Unión una ingente regulación convencional internacional⁴². Después de la incorporación de este acervo, se ha tratado como mero Derecho derivado y, por tanto, modificable primero por las decisiones y las decisiones marco y desde 2009 por los reglamentos y directivas.

MAGALLÓN ELÓSEGUI, N., «Hacia un Derecho internacional privado europeo de sucesiones: la unificación de las normas de competencia», *Cuadernos Europeos de Deusto* 49/2013, pp. 133-158.

³⁹ Reglamento (UE) n.º 606/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 12 de junio de 2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil (*DOUE* n.º L 181, de 29/06/2013, p. 4). El Reglamento es aplicable desde el 11 de enero de 2015; sin embargo, Dinamarca no participa en la adopción del presente Reglamento pero sí lo hacen el Reino Unido e Irlanda.

⁴⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinadas normas por las que se rigen las demandas por daños y perjuicios por infracciones de las disposiciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea*, COM (2013) 404 final, Bruselas, 11/06/2013.

⁴¹ Para un elenco de la legislación y de los convenios anteriores a 2002, remito al estudio coordinado por PALOMO DEL ARCO, A., *Sistemas Penales Europeos*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2002, especialmente pp. 325-450.

⁴² El Convenio, de 19 de junio de 1990, de aplicación del Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (CAAS) regula ampliamente en sus artículos 49 a 76 la asistencia judicial en materia penal, la aplicación del principio *non bis in idem*, la extradición y la transmisión de la ejecución de sentencias penales (*DOCE* n.º L 239 de 22/09/2000 p. 19).

A partir del *programa de Tampere* los desarrollos más relevantes se llevaron a cabo a través de la armonización de las legislaciones nacionales penales⁴³.

Las sucesivas decisiones marco abordaron el estatuto de la víctima en el proceso penal⁴⁴, la orden de detención europea⁴⁵, la ejecución de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas⁴⁶; y la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias⁴⁷.

En aplicación del *programa de La Haya* destaca la armonización de las legislaciones nacionales relativas al reconocimiento mutuo de sentencias penales⁴⁸ y sobre medidas de vigilancia en sustitución de la prisión provisional⁴⁹. También se establecen normas armonizadas en cuanto al exhorto europeo de obtención de pruebas en materia penal⁵⁰; sobre la pre-

⁴³ WEYEMBERGH, A., «L'harmonisation des procédures pénales au sein de l'Union Européenne», *Archives de politique criminelle* 1/2004 (n.º 26), p. 37-70: www.cairn.info/revue-archives-de-politique-criminelle-2004-1-page-37.htm (última consulta 12/11/2013).

⁴⁴ Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal (*DOCE* n.º L 82 de 22/03/2001, p. 1). Con posterioridad y por influencia de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan (186/87, *Rec.* p. 195), se aprobó en el marco del pilar comunitario la Directiva 2004/80/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre indemnización a las víctimas de delitos (*DOUE* n.º L 261 de 06/08/2004, p. 15).

⁴⁵ Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (*DOUE* n.º L 190 de 18/07/2002, p. 1); modificada por la Decisión marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado (*DOUE* n.º L 81 de 27/03/2009, p. 24).

⁴⁶ Decisión marco 2003/577/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas (*DOUE* n.º L 196 de 02/08/2003, p. 45).

⁴⁷ Decisión marco 2005/214/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias (*DOUE* n.º L 76 de 22/03/2005, p. 16).

⁴⁸ Decisión marco 2008/909/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea (*DOUE* n.º L 327 de 05/12/2008, p. 27).

⁴⁹ Decisión marco 2009/829/JAI del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional (*DOUE* n.º L 294 de 11/11/2009, p. 20).

⁵⁰ Decisión marco 2008/978/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal (*DOUE* n.º L 350 de 30/12/2008, p. 72).

vención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales⁵¹; y sobre protección de datos personales en la cooperación policial y judicial penal⁵².

A partir del 1 de diciembre de 2009 y bajo la vigencia del *programa de Estocolmo* se procede a renovar los actos adoptados en el marco intergubernamental y los nuevos desarrollos se introducen, de manera especial, mediante directivas de la Unión Europea.

Así, por ejemplo, aunque en sus inicios se había propuesto como decisión marco, finalmente y ya vigente el Tratado de Lisboa, se adoptó la Directiva 2010/64/UE relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales⁵³.

En este periodo se produce una importante sustitución de las viejas decisiones marco por las nuevas directivas de la Unión. Así, la Directiva 2011/36/UE se refiere a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas⁵⁴. La Directiva 2011/92/UE pretende luchar contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil⁵⁵. La Directiva 2012/29/UE establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos⁵⁶. En fin, la Directiva 2013/40/UE se refiere a la protección contra los

⁵¹ Decisión marco 2009/948/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales (*DOUE* n.º L 328 de 15/12/2009, p. 42).

⁵² Decisión marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal (*DOUE* L 350 de 30/12/2008, p. 60).

⁵³ Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales (*DOUE* n.º L 280 de 26/10/2010, p. 1). Participan Reino Unido e Irlanda, pero no Dinamarca. El plazo de transposición ya terminó el 27 de octubre de 2013.

⁵⁴ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo (*DOUE* n.º L 101 de 15/04/2011, p. 1). No participan ni Reino Unido ni Dinamarca.

⁵⁵ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo (*DOUE* n.º L 335 de 17/12/2011, p. 1). No participa Dinamarca pero sí Reino Unido e Irlanda. El plazo máximo para la transposición se fijó el 18 de diciembre de 2013. Véase el estudio de SÁNCHEZ DOMINGO, M.B., «La cooperación judicial penal y el Tratado de Lisboa. El ejemplo de la Directiva 2011/92/UE en materia de pornografía infantil», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 44, 2013, pp. 279-305.

⁵⁶ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (*DOUE* n.º L 315 de 14/11/2012, p. 57).

ataques informáticos armonizando los delitos y las penas relacionados con la cibercriminalidad⁵⁷.

Además de esta renovación de los instrumentos JAI se desarrolla el ámbito de la cooperación judicial penal a través de la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección⁵⁸. La Directiva 2012/13/UE regula el derecho a la información en los procesos penales⁵⁹. La Directiva 2013/48/UE se refiere al derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea y completa las Directivas 2010/64/UE y 2012/13/UE⁶⁰.

En fin, está pendiente introducir una mejora en el régimen de protección de los intereses financieros de la Unión Europea que significará la sustitución del más complejo régimen convencional vigente establecido en 1995 y tendrá en cuenta las reformas propuestas para Eurojust y para poner en marcha la Fiscalía Europea⁶¹.

III. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el espacio judicial europeo

El Tribunal de Justicia ha asegurado la aplicación coherente de un espacio judicial europeo gravemente fragmentado por la arquitectura de pilares erigida en Maastricht y mantenida en Ámsterdam limando, en primer lugar,

⁵⁷ Directiva 2013/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, relativa a los ataques contra los sistemas de información y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo (*DOUE* n.º L 218 de 14/08/2013, p. 8). Dinamarca no participa pero sí lo hacen el Reino Unido e Irlanda. El plazo de transposición ya terminó el 6 de abril de 2013.

⁵⁸ Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección (*DOUE* n.º L 338 de 21/12/2011, p. 2). Participa el Reino Unido pero no Irlanda ni Dinamarca; el plazo máximo de transposición el 11 de enero de 2015.

⁵⁹ Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales (*DOUE* n.º L 142 de 01/06/2012, p. 1).

⁶⁰ Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad (*DOUE* n.º L 294 de 6 de noviembre de 2013, p. 1). El plazo de transposición termina el 27/11/2016. No participan Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.

⁶¹ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal*, COM (2012) 363 final, Bruselas, 11/07/2012.

la transición de lo intergubernamental a lo supranacional. Asimismo, a través de su jurisprudencia el Tribunal de Justicia ha racionalizado lo que significa el espacio judicial europeo y ha deducido sus principios básicos: la confianza recíproca, el reconocimiento mutuo y la garantía de los derechos fundamentales como límite a la intervención de las autoridades europeas y nacionales. En fin, el Tribunal de Justicia ha ido deduciendo principios específicos de la cooperación judicial civil y de la cooperación judicial penal.

1. *La superación de lo intergubernamental a través de la integración supranacional*

El establecimiento gradual del espacio de libertad, seguridad y justicia ha requerido pasar de lo intergubernamental para integrarse en lo supranacional y el Tribunal de Justicia ha contribuido de manera especial en esa tarea siendo especialmente acogedor de la cooperación con los tribunales nacionales y acercando los instrumentos jurídicos intergubernamentales, las decisiones marco, a los supranacionales, las directivas.

En primer lugar, el espacio judicial europeo se ha mostrado inicialmente reticente al reenvío prejudicial de los jueces nacionales. Así se reflejó inicialmente en los convenios internacionales del artículo 220, como el propio Convenio de Bruselas de 1968, que limitaban a los tribunales nacionales supremos la cooperación prejudicial con el Tribunal de Justicia.

Con posterioridad en el pilar intergubernamental JAI o incluso hasta cinco años después de entrar en vigor el Tratado de Lisboa, hasta el 1 de diciembre de 2014, persisten limitaciones a la cooperación prejudicial de los jueces y el Tribunal de Justicia respecto de las cuestiones prejudiciales referidas a los actos adoptados en virtud del antiguo pilar intergubernamental de la Unión, fundamentalmente decisiones marco, que no hayan sido modificados en Lisboa⁶².

Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha sido bastante tolerante y especialmente acogedor respecto de los reenvíos prejudiciales remitidos por los jueces nacionales como resulta, en particular, de la sentencia *Pupino* en la que reconocía su propia competencia para enjuiciar un asunto anclado precisamente en el pilar intergubernamental de la cooperación judicial penal⁶³. Así, por ejemplo, la sentencia *Dell'Orto*, compara cuestión prejudicial del

⁶² Por ejemplo, España reconoció, al ratificar el Tratado de Ámsterdam, la competencia del Tribunal de Justicia para responder cuestiones prejudiciales de tribunales españoles cuyas decisiones no fuesen susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno.

⁶³ TJCE (Gran Sala), sentencia de 16 de junio de 2005, *Pupino* (C-105/03, *Rec.* p. I-5285).

pilar «comunitario» con la cuestión prejudicial del pilar «intergubernamental» y llega a la conclusión de que se aplican las mismas reglas sobre la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial⁶⁴. En fin, esta misma actitud se mantiene constante en el Tribunal de Justicia hasta que el 1 de diciembre de 2014 desaparezca cualquier restricción al efecto⁶⁵.

En segundo lugar, la superación del pilar intergubernamental y su *comunitarización* tuvo un impulso decisivo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en especial a través de la citada sentencia *Pupino* que en 2005 observa que el paso de lo intergubernamental a lo supranacional en la construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia debe ser lo más natural en la Unión Europea.

En este caso el Juez de instrucción de Florencia le planteaba al Tribunal de Justicia una cuestión de si la Decisión marco 2001/220/JAI relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal podía aplicarse en un supuesto en que niños de corta edad que alegaban haber sido víctimas de malos tratos por su maestra, la Sra. Pupino, podían prestar declaración según unas formas que les garantizaran un nivel adecuado de protección, fuera de la audiencia pública y antes de su celebración.

El Tribunal de Justicia equiparó en gran medida el Derecho derivado intergubernamental y el Derecho derivado supranacional, en el caso concreto, la referida Decisión marco con una directiva y puso de manifiesto que la diferencia jurídica entre lo que simplificaríamos llamaríamos intergubernamental (en aquel momento el título VI del Tratado UE sobre cooperación policial y judicial penal) y lo supranacional (del entonces vigente Tratado CE) no era de naturaleza sino de grado⁶⁶.

El Tribunal de Justicia constató que en el pilar intergubernamental sus competencias eran menores y que tampoco contaba con un sistema completo de recursos ni de procedimientos destinado a garantizar la legalidad de los actos de las instituciones. No obstante, a juicio del Tribunal de Justicia: «es perfectamente comprensible que los autores del Tratado de la Unión

⁶⁴ TJCE, sentencia de 28 de junio de 2007, *Dell’Orto* (C-467/05, *Rec.* p. I-5557, apartado 40).

⁶⁵ Véase, por todas, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Procedimiento penal entablado contra X (C-507/10, pendiente de publicar en la *Recopilación*, apartados 18 a 21).

⁶⁶ Esta jurisprudencia se aplicaría también, *mutatis mutandis*, al pilar intergubernamental de la Política Exterior y de Seguridad Común (tal como se contiene en el vigente Tratado de la Unión Europea); así se deduce de las sentencias de la Gran Sala del Tribunal de Justicia, de 27 de febrero de 2007, *Gestoras Pro Amnistía y otros / Consejo* (C-354/04 P, *Rec.* p. I-1579) y *Segi / Consejo* (C-355/04 P, *Rec.* p. I-1657) referidas a las medidas relativas a personas, grupos y entidades implicados en actos de terrorismo; estas asociaciones pretendían obtener la reparación de los daños causados por varias posiciones comunes del ámbito de la PESC como consecuencia de su inclusión por el Consejo de la Unión en la lista de terroristas.

Europea hayan considerado necesario prever [en el pilar intergubernamental JAI] el recurso a instrumentos jurídicos que produzcan efectos análogos a los previstos en el [pilar comunitario] con objeto de contribuir eficazmente a la consecución de los objetivos de la Unión» (apartado 36).

En la práctica esta equiparación de las normas intergubernamentales y de las normas supranacionales deriva también de la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia en el pilar intergubernamental de tal modo que, como dice la sentencia *Pupino*, «dicha competencia se vería privada de la esencia de su efecto útil si los particulares no tuvieran derecho a invocar las decisiones marco a fin de obtener una interpretación conforme del Derecho nacional ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros» (apartado 38).

Esta orientación jurisprudencial fue confirmada por la sentencia *Advocaten voor de Wereld* en un litigio en el que el Tribunal de Arbitraje belga impugnaba la validez de la Decisión marco relativa a la orden europea de entrega por considerar que tal materia debía regularse mediante un convenio internacional y que la propia Decisión marco vulneraba determinados derechos fundamentales (legalidad de los delitos y las penas, igualdad y no discriminación).

El Tribunal de Justicia rechazó tales impugnaciones y precisó que el Consejo tenía la facultad de adoptar decisiones marco en los ámbitos que antes estaban regulados mediante convenios internacionales y así se deducía de la necesidad de una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades nacionales en el espacio de libertad, seguridad y justicia⁶⁷.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia ha reconocido al pilar comunitario una *vis atractiva* en cuanto al ejercicio de competencias, tal como se refleja en la anulación en 2005 y 2007 de dos decisiones marco del pilar JAI por invadir competencias «comunitarias» dado que protegían el medio ambiente a través del Derecho penal o reprimían la contaminación procedente de buques mediante sanciones⁶⁸.

En estas dos sentencias el Tribunal de Justicia señaló, en primer lugar que, «en principio, la Comunidad no es competente en materia de Derecho penal ni en materia de Derecho procesal penal» (apartado 48); pero también añadió: «esta constatación no es óbice para que el legislador comunitario adopte medidas relacionadas con el Derecho penal de los Estados miembros

⁶⁷ TJCE (Gran Sala), sentencia de 3 de mayo de 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, *Rec. p. I-3633*).

⁶⁸ TJCE (Gran Sala), sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión / Consejo (anulación de la Decisión marco 2003/80/JAI sobre protección del medio ambiente y las sanciones penales) (C-176/03, *Rec. p. I-7879*); y TJCE (Gran Sala), sentencia de 23 de octubre de 2007, Comisión / Consejo (anulación de la Decisión marco 2005/667/JAI sobre represión de la contaminación procedente de buques mediante sanciones) (C-440/05, *Rec. p. I-9097*).

y que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que dicte en materia de protección medioambiental, cuando la aplicación por las autoridades nacionales competentes de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituye una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente» (apartado 48).

En fin y por lo que se refiere a las excepciones toleradas por la Unión Europea a Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, el Tribunal de Justicia ha indicado que son los Estados privilegiados por las excepciones los que deben ajustarse al ritmo de la mayoría y no a la inversa⁶⁹.

Por último, la realización del espacio judicial europeo ha requerido una adaptación procedimental de capital importancia en el Tribunal de Justicia consistente en la habilitación de un procedimiento de urgencia en el reenvío prejudicial lo que ha permitido reducir la duración de la consulta a Luxemburgo de una media de 16 meses a menos de dos meses⁷⁰.

El procedimiento está previsto para que lo solicite el juez nacional únicamente en supuestos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia, es decir, en casos de asilo o inmigración, cooperación judicial civil o cooperación policial y judicial penal. El Tribunal de Justicia admite la aplicación del procedimiento de urgencia cuando existe un riesgo de deterioro irreparable de la relación entre padres e hijos, por ejemplo, cuando se discute la restitución de un hijo privado del contacto con uno de sus progenitores; o cuando una persona se encuentra privada de libertad y su mantenimiento en esa situación depende de la respuesta que dé el Tribunal de Justicia⁷¹.

⁶⁹ TJUE (Gran Sala), sentencia de 26 de octubre de 2010, Reino Unido / Consejo (C-482/08, *Rec. p. I-10413*); esta sentencia desestima un recurso del Reino Unido contra la Decisión sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados y relativiza el enfoque unilateral británico señalando: «la coherencia del acervo de Schengen y de sus futuros desarrollos implica que los Estados que participen en dicho acervo no se vean obligados a establecer medidas especiales de adaptación para los otros Estados miembros que no participaron en la adopción de las medidas relativas a las etapas anteriores a dicha evolución, cuando lo desarrollan y profundizan en la cooperación reforzada que pueden establecer con arreglo al artículo 1 del Protocolo de Schengen» (apartado 49).

⁷⁰ El artículo 23bis.1 del Protocolo n.º 3 sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, modificado por Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, dispuso: «El Reglamento de Procedimiento podrá establecer un procedimiento acelerado y, para las peticiones de decisión prejudicial relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, un procedimiento de urgencia»; seguidamente, se llevó a cabo la modificación del artículo 104ter del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia que entró en vigor el 1 de marzo de 2008 (*DOUE* n.º L 24, de 29/01/2008, p. 42 y p. 39, respectivamente). La regulación vigente se recoge en los artículos 107 a 114 del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia (*DOUE* n.º L 265, de 29/09/2012, p. 1).

⁷¹ De acuerdo con el *Informe anual del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 2012*, *op. cit.*, p. 111, en el período de 2008 a 2012 los jueces nacionales solicitaron este procedimiento en 25 ocasiones y el Tribunal de Justicia lo admitió en 16 asuntos.

2. *La confianza recíproca y el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales*

La confianza entre las autoridades nacionales, incluidas las judiciales, constituye la base del espacio judicial europeo, se manifiesta en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales.

Esta confianza recíproca se exige tanto en la cooperación judicial civil como en la cooperación judicial penal y no deja de ser una manifestación específica del principio de cooperación leal establecido en el Tratado CE y ahora en el Tratado UE.

En la cooperación civil y por poner un ejemplo significativo, el Reglamento n.º 44/2001 tiene como objetivo, en palabras del Tribunal de Justicia, facilitar la libre circulación de resoluciones judiciales, estableciendo un procedimiento de exequátur simple y rápido, que se basa en la confianza recíproca e implica que los tribunales del Estado miembro de origen de la resolución que se pretende ejecutar siguen siendo competentes para apreciar su validez⁷².

En la cooperación penal probablemente haya sido la interpretación de la orden de detención y entrega europea la que haya permitido al Tribunal de Justicia insistir más sobre la confianza recíproca entre los jueces nacionales y en sus consecuencias, en particular, el reconocimiento mutuo⁷³.

Precisamente, en el asunto *Mantello*, relativo a una solicitud de entrega emitida por un juez italiano y de cuya ejecución respondía el Tribunal de Stuttgart, el juez alemán, a pesar de la información adicional proporcionada en el procedimiento de detención y entrega iniciado por el juez italiano, pretendía sostener su propia interpretación sobre la calificación de los hechos; sin embargo, a juicio del Tribunal de Justicia, una vez recibida la información adicional proporcionada por el juez italiano, el juez alemán no tenía razón alguna para denegar la entrega⁷⁴.

El reconocimiento de las resoluciones judiciales es esencial en la cooperación judicial civil y en la penal calificándose como «piedra angular» de la creación de un verdadero espacio judicial. Y así lo reconoce expresamente el Tribunal de Justicia en la cooperación judicial civil como se observa en la sentencia *Health Service Executive*⁷⁵ y en la cooperación penal,

⁷² TJUE, sentencia de 26 de septiembre de 2013, Salzgitter (C-157/12, pendiente de publicar en la *Recopilación*, apartados 28, 31 y 33).

⁷³ ETXEBERRIA GURIDI, J.F., «Los derechos fundamentales en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia penal», *Revista Vasca de Administración Pública* n.º 82, 2008, pp. 103-164.

⁷⁴ TJCE (Gran Sala), sentencia de 16 de noviembre de 2010, *Mantello* (C-261/09, *Rec. p.* I-11477).

⁷⁵ TJUE, sentencia de 26 de abril de 2012, *Health Service Executive* (C-92/12 PPU, pendiente de publicar en la *Recopilación*, apartado 101).

a la vista de la sentencia *West*⁷⁶. En este último caso y al tratarse de una cadena de órdenes europeas de entrega el Tribunal de Justicia puntualiza: «la entrega ulterior de esta persona a un Estado miembro diferente del Estado miembro que realizó la entrega en último lugar está supeditada a que dé su consentimiento únicamente el Estado miembro que realizó esta última entrega» (apartado 80).

Ahora bien, tanto la confianza recíproca como el reconocimiento mutuo significan que son los tribunales nacionales los que deben aplicar su Derecho nacional y al mismo tiempo deben garantizar la plena eficacia del Derecho de la Unión no aplicando una norma nacional que lo obstaculice (*primacía*) o interpretando una norma nacional que haya sido elaborada teniendo en cuenta únicamente una situación puramente interna con el fin de aplicarla a la situación transfronteriza de que se trate (*interpretación conforme*)⁷⁷.

La jurisprudencia adoptada en el actual período posterior al Tratado de Lisboa por el Tribunal de Justicia parece haber pasado de subrayar la confianza recíproca, precisamente en relación con la orden europea de detención, a insistir en una aplicación efectiva del Derecho de la Unión⁷⁸.

3. La protección de los derechos fundamentales en el espacio judicial europeo

El Tribunal de Justicia –tanto antes, con la estructura de pilares, como ahora después de entrar en vigor el Tratado de Lisboa– ha procurado interpretar el proceso de integración europea como algo coherente y gradual poniendo a los ciudadanos en el centro de sus preocupaciones. Por esa razón, el elemento vertebrador del nuevo espacio europeo lo constituye la protección de los derechos fundamentales, ahora convenientemente codificados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión⁷⁹.

La protección de los derechos fundamentales actúa como límite a las normas de la Unión y a las normas nacionales en la realización del espacio judicial europeo. Así se observa en la paulatina evolución de esta protec-

⁷⁶ TJUE, sentencia de 28 de junio de 2012, *West* (C-192/12 PPU, pendiente de publicar en la *Recopilación*, apartado 55).

⁷⁷ TJUE, sentencia de 15 de julio de 2010, *Purrucker* (C-256/09, *Rec.* p. I-7353, apartado 99).

⁷⁸ HERLIN-KARNELL, E., «From Mutual Trust to the Full Effectiveness of EU Law: 10 Years of the European Arrest Warrant», *European Law Review* n.º 1, 2013, pp. 79-91.

⁷⁹ SARMIENTO, D., «Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe», *Common Market Law Review* vol. 50, 5, 2013, pp. 1267-1304.

ción hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, después de 2009 con la plena aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales y una vez que la Unión Europea se adhiera al Convenio Europeo de Derechos Humanos y se haya habilitado la competencia prejudicial del Tribunal de Estrasburgo.

En el pilar intergubernamental, el Tribunal de Justicia ya puntualizaba, como resulta de la sentencia *Pupino*, la obligación del juez nacional de someter la interpretación de una decisión marco a los principios generales del Derecho y, en particular, en los de seguridad jurídica y no retroactividad (apartado 44) y de respetar los derechos fundamentales, en particular, el derecho a un proceso equitativo, tal y como se recoge en el artículo 6 del Convenio y se interpreta por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (apartado 59).

Después del 1 de diciembre de 2009 la unificación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia así como la aplicación incontestable de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión ya no dejan lugar a duda en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el significado de los derechos fundamentales. Por tanto, ya no es preciso hacer distinciones ni atender a excepciones en cuanto que se aplica en un ámbito supranacional no solo la Carta sino también el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁸⁰.

Las sentencias *Radu*⁸¹, *Melloni*⁸² y *Jeremy F*⁸³ pueden ser muy ilustrativas del nuevo contexto y del reforzamiento del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Un Tribunal de apelación rumano, el Tribunal Constitucional español y el mismo Consejo Constitucional francés le plantearon al Tribunal de Justicia cuestiones similares sobre la orden europea de detención. La nota común de las tres respuestas es la firmeza del Tribunal de Justicia sobre su competencia para consolidar el espacio de libertad, seguridad y justicia y para asegurar el nivel apropiado de protección de los derechos fundamentales.

En la sentencia *Radu* se planteaba si las cuatro órdenes europeas de entrega emitidas por la Fiscalía alemana contra el ciudadano rumano Sr. Radu debían tramitarse previa audiencia.

⁸⁰ TJUE (Gran Sala), sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, pendiente de publicar en la *Recopilación*); a tal efecto señala: «La aplicabilidad del Derecho de la Unión implica la aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta» (apartado 21); y a continuación hace una interpretación muy amplia de lo que debe entenderse por «ámbito de aplicación del Derecho de la Unión» (apartados 27 y 28).

⁸¹ TJUE (Gran Sala) sentencia de 29 de enero de 2013, Radu (C-396/11, pendiente de publicar en la *Recopilación*).

⁸² TJUE (Gran Sala) sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, pendiente de publicar en la *Recopilación*).

⁸³ TJUE, sentencia de 30 de mayo de 2013, Jeremy F (C-168/13 PPU, pendiente de publicar en la *Recopilación*).

El Tribunal de Justicia subraya la importancia de la Decisión marco 2002/584 que pretende, a través del establecimiento de un nuevo sistema simplificado y más eficaz de entrega de personas condenadas o sospechosas de haber infringido la ley penal, facilitar y acelerar la cooperación judicial de cara a la consecución del objetivo atribuido a la Unión de llegar a ser un espacio de libertad, seguridad y justicia basado en el grado de confianza elevado que debe existir entre los Estados miembros.

Ahora bien, a juicio del Tribunal de Justicia el derecho a ser oído no se aplicaría en este caso porque no lo prevé la Decisión marco. Y esto tiene una explicación pues el trámite de audiencia ante las autoridades judiciales emisoras a la persona buscada antes de emitir tal orden de detención europea pondría inevitablemente en peligro el propio sistema de entrega y, por lo tanto, la consecución del espacio de libertad, seguridad y justicia, ya que tal orden de detención debe tener un cierto factor sorpresa, en particular para evitar que la persona en cuestión se dé a la fuga.

Y con el fin de asegurar los derechos de los afectados la misma Decisión marco prevé una serie de garantías: antes de decidir la entrega de la persona buscada para el ejercicio de acciones penales, la autoridad judicial de ejecución debe ejercitar un cierto control sobre la orden de detención europea; la persona buscada tiene derecho a recibir asistencia letrada en caso de que acceda a ser entregada y, en su caso, renuncie al principio de especialidad; en fin, la persona buscada, cuando no dé consentimiento a su entrega, tiene derecho a ser oída por la autoridad judicial de ejecución en las condiciones determinadas de común acuerdo con la autoridad judicial emisora.

La cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional español tiene más relevancia por lo que simbolizaba que por lo que preguntaba e incluso por las respuestas que dio el propio Tribunal de Justicia.

Stefano Melloni fue extraditado en 1996 a Italia por orden de la Audiencia Nacional y, acordada su libertad bajo fianza, se dio a la fuga, lo que no impidió que las autoridades italianas lo condenaran en rebeldía. Emitida nueva orden europea de detención por la Fiscalía italiana, en 2008 fue detenido por la Policía española. La Audiencia Nacional acordó su entrega a las autoridades italianas pero el Sr. Melloni acudió en amparo ante el Tribunal Constitucional español que, antes de resolver, acudió a Luxemburgo.

En su respuesta el Tribunal de Justicia recuerda la finalidad de la orden europea de entrega para conseguir «un espacio de libertad, seguridad y justicia basado en el grado de confianza elevado que debe existir entre los Estados miembros». Por tanto, descarta cualquier control por la autoridad judicial de ejecución que no sea el previsto por la regulación europea: «la solución elegida por el legislador de la Unión, consistente en prever de

forma exhaustiva los supuestos en los que debe considerarse que la ejecución de una orden de detención europea emitida para ejecutar una resolución dictada en rebeldía no vulnera el derecho de defensa, es incompatible con el mantenimiento de una facultad de la autoridad judicial de ejecución para someter esa ejecución a la condición de que la condena de que se trata pueda ser revisada con objeto de garantizar el derecho de defensa del interesado» (apartado 44).

En segundo lugar el Tribunal de Justicia observa que la regulación europea de la orden de ejecución no es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva, a un proceso equitativo ni a los derechos de la defensa garantizados por los artículos 47 y 48 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Y esto se debe, fundamentalmente, como indica el Tribunal de Justicia, «a que la armonización de las condiciones de ejecución de las órdenes de detención europeas emitidas para la ejecución de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado realizada por la Decisión marco 2009/299 tiende a reforzar los derechos procesales de las personas imputadas en un proceso penal, a la vez que a mejorar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales entre Estados miembros» (apartado 51)

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia desautoriza la interpretación sugerida por el Tribunal Constitucional español del artículo 53 de la Carta de modo que se pudiese aplicar el estándar de protección de los derechos fundamentales garantizado por una Constitución nacional cuando sea más elevado que el derivado de la Carta, y oponerlo en su caso a la aplicación de disposiciones del Derecho de la Unión.

En este caso el Tribunal de Justicia considera que el principio de primacía resultaría menoscabado y, de este modo, se comprometería el mismo sistema europeo de orden europea de entrega. Por tanto, el Tribunal de Luxemburgo le recuerda al Tribunal de Madrid: «la invocación por un Estado miembro de las disposiciones del Derecho nacional, aun si son de rango constitucional, no puede afectar a la eficacia del Derecho de la Unión en el territorio de ese Estado». Y, en fin, la interpretación que el Tribunal de Justicia ofrece del artículo 53 de la Carta es esta: «cuando un acto del Derecho de la Unión requiere medidas nacionales para su ejecución, las autoridades y tribunales nacionales siguen estando facultados para aplicar estándares nacionales de protección de los derechos fundamentales, siempre que esa aplicación no afecte al nivel de protección previsto por la Carta, según su interpretación por el Tribunal de Justicia, ni a la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión» (apartado 60).

En suma, el Tribunal de Justicia no aprecia que la regulación europea de la orden de entrega vulnere los derechos fundamentales de la Carta y, por tanto, un Estado miembro no puede, en este caso ni siquiera el Tribu-

nal Constitucional español, subordinar «la entrega de una persona condenada en rebeldía a la condición de que la condena pueda ser revisada en el Estado miembro emisor, para evitar una vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y de los derechos de la defensa protegidos por su Constitución».

También el Consejo Constitucional francés planteó una cuestión prejudicial que fue resuelta por el procedimiento de urgencia por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Jeremy F.* El 4 de abril de 2013 se adoptaba en París la cuestión prejudicial y el 30 de mayo de 2013 se dictaba la sentencia en Luxemburgo, es decir, en menos de dos meses.

El Consejo Constitucional francés preguntaba si, en garantía de los derechos fundamentales, cabía decretar en apelación la suspensión de la orden europea de entrega. En octubre de 2012, Jeremy F., ciudadano británico, fue entregado por los tribunales de Burdeos a los tribunales del Reino Unido con el fin de ser juzgado por un delito de sustracción de una menor. No obstante, una vez encarcelado en el Reino Unido, el tribunal británico solicitó al tribunal de Burdeos la autorización para ampliar la acusación al delito de agresión sexual contra una menor de 16 años. Acordada la autorización por el tribunal de Burdeos en enero de 2013, fue impugnada ante la *Cour de cassation* que acude al Consejo Constitucional con una cuestión prioritaria de constitucionalidad que debe resolver en tres meses. El Consejo Constitucional decide acudir en vía prejudicial al Tribunal de Justicia preguntándole si en ese caso cabe un recurso con efectos suspensivos.

El Tribunal de Justicia respondió en sentido afirmativo dado que nada regula la Decisión marco pero somete tal suspensión al plazo establecido en la propia Decisión marco. En su respuesta el Tribunal de Justicia recuerda la jurisprudencia de las sentencias *Radu* y *Melloni* conforme a la cual la orden europea de detención y entrega pretende facilitar y acelerar la cooperación judicial con el fin de contribuir a realizar el objetivo asignado a la Unión de convertirse en un espacio de libertad, seguridad y justicia fundado en un alto grado de confianza que debe existir entre los Estados miembros (apartado 35).

El Tribunal de Justicia confirma que las garantías de control judicial de la detención y entrega cumplen las exigencias del derecho a la tutela judicial tal como establecen el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión.

Como nada establece la Decisión marco sobre la euroorden, corresponde al ordenamiento de cada uno de los Estados miembros prever en su caso un recurso aun cuando corresponde al ordenamiento del Estado miembro de emisión de la orden europea decidir que las personas afectadas puedan utilizar las distintas vías de recurso que les permitan impugnar la legalidad de los procedimientos penales seguidos (apartado 50).

Sin embargo, la posibilidad de establecer tales procedimientos no puede menoscabar la eficaz aplicación de la Decisión marco de modo que, de introducirse en el Derecho nacional un recurso suspensivo, este no debe superar los plazos especialmente breves de la Decisión marco (10 o 60 días para acordar definitivamente la entrega que excepcionalmente pueden ampliarse en 30 días suplementarios; y para autorizar la ampliación de los delitos se fijan solo 30 días).

El Tribunal de Justicia establece como única salvedad al cumplimiento de los plazos que el tribunal nacional decida recurrir en vía prejudicial al Tribunal de Justicia (apartado 65).

La siguiente etapa será inaugurada por la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos y por la aplicación del mecanismo prejudicial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El nuevo artículo 6.2 del Tratado de la Unión Europea, introducido en Lisboa, prevé que la Unión se adherirá al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esta adhesión ya es posible desde el 1 de junio de 2010 cuando entró en vigor del Protocolo n.º 14 que modificó el artículo 59.2 del Convenio Europeo.

En cuanto a la cuestión prejudicial de los tribunales nacionales dirigida al Tribunal Europeo de Estrasburgo se prevé en el Protocolo n.º 16 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, adoptado en Estrasburgo el 2 de octubre de 2013 y que para entrar en vigor deberá ser ratificado por todos los Estados parte.

Con este procedimiento de cooperación judicial se pretende que los más altos tribunales, que así sean designados por cada Estado parte, puedan solicitar al Tribunal Europeo la emisión de opiniones consultivas sobre las cuestiones de principio relativas a la interpretación o aplicación de los derechos y libertades consagrados por el Convenio. La solicitud de la opinión del Tribunal Europeo debe producirse en relación con litigios pendientes ante el tribunal nacional. La competencia para admitir la cuestión prejudicial corresponderá a un Comité de cinco jueces y será la Gran Sala la que, en su caso, responda al tribunal nacional.

4. *Los principios jurisprudenciales específicos de la cooperación judicial civil*

El Tribunal de Justicia ha subrayado la nueva dimensión que para la cooperación judicial civil supone el espacio de libertad, seguridad y justicia, al tiempo que ha empezado a elaborar conceptos jurídicos autónomos del espacio judicial europeo.

Las sentencias *Leffler* y *Roda Golf & Beach Resort* le permiten al Tribunal de Justicia subrayar la vocación supranacional del nuevo espacio judi-

cial desde 1999: «el objetivo del Tratado de Ámsterdam de crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, dando así a la Comunidad una dimensión nueva, y la transferencia, del Tratado UE al Tratado CE, del régimen que permite la adopción de medidas dentro del ámbito de la cooperación judicial en las materias civiles que tienen una incidencia transfronteriza ponen de relieve la voluntad de los Estados miembros de enraizar tales medidas en el ordenamiento jurídico comunitario y de consagrar así el principio de su interpretación autónoma»⁸⁴.

El Tribunal de Justicia ha asegurado también a partir de 1999 una continuidad entre la interpretación de los viejos instrumentos convencionales y los nuevos reglamentos comunitarios y de la Unión. Por ejemplo, la interpretación dada por el Tribunal de Justicia en relación con las disposiciones del Convenio de Bruselas es igualmente válida para las contenidas en los nuevos reglamentos, cuando las normas de estos instrumentos comunitarios puedan calificarse de equivalentes⁸⁵.

El Tribunal de Justicia ha moldeado los principios propios de la cooperación judicial civil en torno al «principio de la confianza de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros» que tiene efectos interpretativos particularmente importantes⁸⁶.

La razón de tal confianza recíproca, tal como subraya la sentencia *Aguirre Zárraga*, reside en que los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales están en condiciones de proporcionar una protección equivalente y efectiva de los derechos fundamentales, reconocidos en el ámbito de la Unión, en particular en la Carta de los Derechos Fundamentales⁸⁷.

La *sentencia Lippens* se refiere al alcance de la cooperación judicial civil en materia de pruebas en los términos que había preguntado el Tribunal Supremo holandés respecto de la aplicación del Reglamento n.º 1206/2001⁸⁸.

En un procedimiento civil seguido ante un tribunal de Utrecht que había acordado el interrogatorio de Lippens y otros directivos de una compañía estos le reclamaron que expidiera una comisión rogatoria para prestar declaración ante un juez francófono en Bélgica, donde residían.

⁸⁴ TJCE (Gran Sala), sentencia de 18 de noviembre de 2005, *Leffler* (C-443/03, *Rec.* p. I-9611, apartado 45); y sentencia de 25 de junio de 2006, *Roda Golf & Beach Resort* (C-14/08, *Rec.* p. I-5439, apartado 48).

⁸⁵ TJUE, sentencia de 18 de junio de 2013, *ÖFAB* (C-147/12, pendiente de publicar en la *Recopilación*, apartado 28).

⁸⁶ TJCE, sentencia de 11 de julio de 2008, *Rinau* (C-195/08 PPU, *Rec.* p. I-5271, apartado 47).

⁸⁷ TJUE, sentencia de 22 de diciembre de 2010, *Aguirre Zárraga* (C-491/10 PPU, *Rec.* p. I-14247, apartado 70).

⁸⁸ TJUE, sentencia de 6 de septiembre de 2012, *Lippens* (C-170/11, pendiente de publicación en la *Recopilación*).

El Tribunal de Justicia constató, por una parte, que el juez holandés estaba facultado para citar ante él en calidad de testigo a una parte residente en Bélgica e interrogarlo con arreglo al Derecho neerlandés (apartado 37). Y, por otra parte, el Tribunal europeo puntualizó: «dicho órgano jurisdiccional conserva la libertad de deducir de la incomparecencia injustificada de una parte en calidad de testigo las consecuencias previstas por su propio Derecho nacional, siempre que se apliquen de un modo conforme con el Derecho de la Unión» (apartado 38).

El Tribunal de Justicia respondió con la sentencia *Trade Agency* la cuestión prejudicial del Tribunal Supremo letón en un litigio referido al reconocimiento y ejecución en Letonia de una resolución de la *High Court* londinense⁸⁹.

Ante los jueces letones se alegaba que durante el procedimiento en el Reino Unido se había vulnerado el derecho de defensa del ejecutado al no haberle informado de la acción entablada y también se aducía que la resolución inglesa era manifiestamente contraria al orden público letón por no estar motivada.

El Tribunal de Justicia consideró que «cuando el demandado interpone un recurso contra el otorgamiento de la ejecución de una resolución dictada en rebeldía en el Estado miembro de origen y acompañada de la certificación, alegando que no recibió la notificación de la cédula de emplazamiento, el juez del Estado miembro requerido, que conoce de dicho recurso, es competente para comprobar la concordancia entre la información contenida en dicha certificación y las pruebas».

Sobre este particular y a juicio del Tribunal europeo: «el juez del Estado miembro requerido es competente para proceder a una apreciación autónoma del conjunto de los elementos de prueba y para comprobar de este modo, en su caso, la concordancia entre éstos y la información que figura en la certificación, a fin de evaluar, en primer lugar, si el demandado rebelde recibió la notificación o el traslado de la cédula de emplazamiento y, en segundo lugar, si la posible notificación o traslado se llevó a cabo en tiempo útil y de modo tal que el demandado pudiera defenderse» (apartado 38).

El Tribunal de Justicia subraya que el Reglamento n.º 44/2001 establece un régimen de reconocimiento y ejecución que «se basa en la confianza recíproca en la justicia dentro de la Unión Europea. Tal confianza exige no sólo que las resoluciones judiciales dictadas en un Estado miembro sean reconocidas de pleno Derecho en otro Estado miembro, sino también que sea eficaz y rápido el procedimiento para hacer ejecutorias, en este último Es-

⁸⁹ TJUE, sentencia de 6 de septiembre de 2012, *Trade Agency* (C-619/10, pendiente de publicar en la *Recopilación*).

tado, dichas resoluciones» (apartado 40). Seguidamente, el Tribunal de Justicia precisa: «la función asignada a la certificación consiste precisamente en facilitar la adopción, en una primera etapa del procedimiento, del otorgamiento de la ejecución de la resolución adoptada en el Estado miembro de origen, de modo que su expedición sea casi automática, como está expresamente recogido en el considerando 17 del Reglamento n.º 44/2001».

Sin embargo, el Tribunal de Justicia se refiere a los límites de este procedimiento señalando: «como se desprende de reiterada jurisprudencia, el objetivo así perseguido no puede alcanzarse menoscabando, de cualquier manera que sea, el derecho de defensa» (apartado 42). De tal modo que «el régimen de recursos que prevé contra el reconocimiento o la ejecución de una resolución tiene por objeto crear un justo equilibrio entre, por una parte, la confianza recíproca en la justicia en el seno de la Unión, y, por otra parte, el respeto del derecho de defensa, que impone que el demandado pueda, llegado el caso, interponer un recurso que se examine con arreglo al principio de contradicción contra el otorgamiento de ejecución, si considera que se da alguno de los motivos de denegación de la ejecución» (apartado 43). Y subraya la existencia de un «mecanismo de doble control» que tiene por objeto garantizar, en particular, el respeto de los derechos del demandado en rebeldía no sólo durante el procedimiento inicial en el Estado miembro de origen, sino también durante el procedimiento de ejecución en el Estado miembro requerido (apartado 44).

Esto supone que no se puede limitar el alcance de la facultad de examen de la que dispone en esta fase el juez del Estado miembro requerido por el mero motivo de que se ha presentado una certificación lo que equivaldría a privar al control que este mismo juez debe efectuar de todo efecto útil, y, por tanto, a impedir la realización del objetivo consistente en garantizar el respeto del derecho de defensa establecido por dicho Reglamento.

Por último, es preciso subrayar que en el ámbito de la cooperación judicial civil el Tribunal de Justicia no ha dudado en elaborar conceptos autónomos del Derecho de la Unión Europea como los de «documentos judiciales» o «materias civiles» reproducidos en reglamentos y directivas.

Así ha ocurrido en la sentencia *Roda Golf & Beach Resort* respecto de un «documento extrajudicial»⁹⁰. El Tribunal de Justicia considera que se trata de un concepto de Derecho comunitario (apartado 50) y por tanto la notificación y el traslado, al margen de un procedimiento judicial, de un acta notarial están incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1348/2000 (apartado 61).

⁹⁰ TJCE, sentencia de 25 de junio de 2006, *Roda Golf & Beach Resort* (C-14/08, *Rec.* p. I-5439).

En la sentencia *Health Service Executive* el Tribunal de Justicia ha interpretado como concepto autónomo el de «materias civiles» contenido en el Reglamento (CE) n.º 2201/2003 sobre la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y que puede incluso englobar medidas que, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico de un Estado miembro, estén sometidas al Derecho público, como era el caso del acogimiento de un menor, en régimen cerrado, en un centro asistencial terapéutico y educativo situado en Inglaterra que implicaba una privación de libertad⁹¹.

Del mismo modo, en la sentencia *Sunico* el Tribunal de Justicia interpreta nuevamente el concepto de «materias civiles» contenido en el Reglamento (CE) n.º 44/2001 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil. En este caso el Tribunal de Justicia le responde al juez danés que también incluye la reclamación de la autoridad tributaria británica ante los tribunales británicos de una indemnización de daños y perjuicios a unas personas físicas y jurídicas residentes en Dinamarca para reparar el perjuicio causado por una conspiración para defraudar el IVA adeudado en Gran Bretaña⁹².

5. *Los principios jurisprudenciales específicos de la cooperación judicial penal*

La interpretación por el Tribunal de Justicia de la cooperación judicial penal le ha permitido el desarrollo de unos principios vinculados a la protección de los derechos fundamentales pero también requiere del Tribunal de Justicia una especial coherencia entre su jurisprudencia y la elaborada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La interpretación de los derechos fundamentales por el Tribunal de Justicia no ha sido algo esporádico ni ajeno al nacimiento del espacio de libertad, seguridad y justicia. El Tribunal de Justicia haya desarrollado una importante jurisprudencia relativa a los derechos fundamentales en ámbitos tan distintos como los menores⁹³ o sus familias⁹⁴; la tutela judicial y el

⁹¹ TJUE, sentencia de 26 de abril de 2012, *Health Service Executive* (C-92/12 PPU, pendiente de publicar en la *Recopilación*, apartados 60 y 66).

⁹² TJUE, sentencia de 12 de septiembre de 2013, *Sunico* (C-49/12, pendiente de publicar en la *Recopilación*).

⁹³ TJUE, sentencia de 1 de julio de 2010, *Povse* (C-211/10 PPU, *Rec.* p. I-6673, apartado 64).

⁹⁴ TJUE, sentencia de 4 de marzo de 2010, *Chakroun* (C-578/08, *Rec.* p. I-1839, apartado 44).

derecho a la justicia gratuita⁹⁵; el principio *non bis in ídem*⁹⁶, el principio de legalidad de los delitos y las penas⁹⁷; el derecho de defensa⁹⁸; y la integridad física o protección frente a la tortura y a penas o tratos inhumanos y degradantes⁹⁹.

De hecho, la cita por el Tribunal de Justicia del Convenio Europeo y de la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha sido algo usual¹⁰⁰. Esta actitud no ha impedido que haya habido que salvar algún conato de rebelión por parte de algunos Tribunales Constitucionales nacionales en cuanto se refiere a la orden europea de detención.

De los anteriores derechos fundamentales, el más desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha sido el principio *non bis in ídem*, consagrado legislativamente en el acervo de Schengen¹⁰¹. Así, el Tribunal de Justicia ha considerado que este principio «implica necesariamente que exista una confianza mutua de los Estados contratantes en sus respectivos sistemas de justicia penal y que cada uno de los referidos Estados acepte la aplicación del Derecho penal vigente en los demás Estados contratantes, aun cuando la aplicación de su propio Derecho nacional conduzca a una solución diferente»¹⁰². En cambio, en la sentencia *Miraglia* el Tribunal de Justicia no consideraba aplicable este principio en caso del archivo por el Fiscal de diligencias penales «debido únicamente a que se han iniciado actuaciones penales en otro Estado miembro contra el mismo imputado y por los mismos hechos sin que se haya efectuado apreciación alguna en cuanto al fondo»¹⁰³.

⁹⁵ TJUE, sentencia de 22 de diciembre de 2010, DEB (C-279/09, *Rec. p. I-13849*).

⁹⁶ TJCE, sentencia de 11 de febrero de 2003, Gözütok y Brügge (C-187/01 y C-385/01, *Rec. p. I-1345*). Compárese, en particular, con la aplicación de este principio en el ámbito fiscal, administrativo y penal, en la sentencia antes citada *Åkerberg Fransson* (C-617/10).

⁹⁷ TJCE (Gran Sala), sentencia de 3 de mayo de 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, *Rec. p. I-3633*, apartado 46).

⁹⁸ TJCE, sentencia de 28 de abril de 2009, *Apostolides* (C-420/07, *Rec. p. I-2571*).

⁹⁹ TJCE (Gran Sala), sentencia de 17 de febrero de 2009, *Elgafaji* (C-465/07, *Rec. p. I-921*, apartado 28); referido al estatuto de refugiados de iraquíes en los Países Bajos.

¹⁰⁰ TJUE, sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Procedimiento penal entablado contra X* (C-507/10, pendiente de publicar en la *Recopilación*, apartado 43).

¹⁰¹ Este artículo 54 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) dispone: «Una persona que haya sido juzgada en sentencia firme por una Parte contratante no podrá ser perseguida por los mismos hechos por otra Parte contratante, siempre que, en caso de condena, se haya ejecutado la sanción, se esté ejecutando o no pueda ejecutarse ya según la legislación de la Parte contratante donde haya tenido lugar la condena».

¹⁰² TJCE, sentencia de 9 de marzo de 2006, *Van Esbroeck* (C-436/04, *Rec. p. I-2333*, apartados 30 y 31); sentencia de 28 de septiembre de 2006, *Gasparini* (C-467/04, *Rec. p. I-9199*, apartados 30 y 31); y sentencia de 28 de septiembre de 2006, *Van Straaten* (C-150/05, *Rec. p. I-9327*, apartados 43 y 44).

¹⁰³ TJCE, sentencia de 10 de marzo de 2005, *Miraglia* (C-469/03, *Rec. p. I-2009*, apartado 30).

La interpretación judicial de la cooperación penal se ha enfrentado a viejos mitos de la soberanía y de la protección de los propios nacionales en relación, por ejemplo, con la aplicación de la orden europea de detención¹⁰⁴.

En la sentencia *Wolzenburg* el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de recordar la intercomunicabilidad entre el pilar JAI y el pilar comunitario, de modo que la aplicación de la Decisión marco sobre la orden de detención europea debía respetar las normas relativas a la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad en lo que se refiere a la libre circulación y libre residencia consagradas por el Derecho comunitario¹⁰⁵. En cambio, el Tribunal de Justicia consideró que era conforme al Derecho comunitario que la denegación judicial de la entrega se supeditase solo en el caso de los comunitarios no nacionales del Estado de ejecución a una residencia legal de cinco años¹⁰⁶.

Varias sentencias del Tribunal de Justicia han delimitado el alcance de la legislación europea en materia de cooperación judicial penal, en particular la Decisión marco 2001/220/JAI sobre el estatuto de la víctima en el proceso penal, que no se aplica a la responsabilidad «administrativa» ni impide la eficacia del consentimiento de la víctima en los delitos de violencia en el ámbito familiar.

En la sentencia *Giovanardi* el Tribunal de Justicia considera que la armonización europea no se aplica a la responsabilidad «administrativa» de las personas jurídicas derivada de una infracción penal tal como se regula en el Derecho italiano¹⁰⁷.

La sentencia *Gueye* considera que no es contraria a la Decisión marco la imposición de una medida de alejamiento preceptiva, prevista como pena accesoria por el Derecho penal español, a los autores de violencia en el ám-

¹⁰⁴ SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., «European Union: The European Arrest Warrant and the quest for constitutional coherence», *International Journal of Constitutional Law* (2008) 6 (1): 171-183 doi:10.1093/icon/mom040.

¹⁰⁵ TJCE (Gran Sala), sentencia de 6 de octubre de 2009, *Wolzenburg* (C-123/08, *Rec.* p. I-9621, apartado 46).

¹⁰⁶ Esta interpretación se inspira en la jurisprudencia anterior, como se observa en la sentencia de la Gran Sala, de 17 de julio de 2008, *Kozłowski* (C-66/08, *Rec.* p. I-6041), que se refiere a los supuestos en que cabe denegar la entrega si la persona buscada «habita» en el país de ejecución, es decir, cuando hay una permanencia estable caracterizada por la duración, la naturaleza y las condiciones de permanencia de la persona reclamada, así como los lazos familiares y económicos que mantenga esa persona con el Estado miembro de ejecución; más recientemente se precisa en la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de septiembre de 2012, *Lopes da Silva Jorge* (C-42/11, pendiente de publicar en la *Recopilación*).

¹⁰⁷ TJUE, sentencia de 12 de julio de 2012, *Giovanardi* y otros (C-79/11, pendiente de publicar en la *Recopilación*).

bito familiar, aun en el supuesto de que las víctimas de esa violencia se opongan a su aplicación¹⁰⁸.

IV. Conclusión

La clave del éxito de la integración europea ha sido confiar los progresos económicos y los desarrollos sociales a una aplicación judicial que se reparte entre los jueces nacionales y el Tribunal de Justicia. Esta idea tan simple ha permitido consolidar un espacio judicial en el que, con algunas excepciones y matizaciones, se integran 28 Estados europeos y que se asienta en el espacio de libertad, seguridad y justicia ideado por el Tratado de Ámsterdam.

Con anterioridad a 1999 el espacio judicial europeo no pasaba de un estado embrionario y se asentaba en los tradicionales convenios internacionales limitados a la cooperación judicial civil. A partir de 1999 la *comunitarización* de la cooperación civil permitió unos desarrollos extraordinarios a través de reglamentos y directivas de gran alcance.

En cambio, en la cooperación judicial penal es preciso distinguir dos etapas: la primera, de 1999 a 2009, caracterizada por el desarrollo en el marco de un pilar intergubernamental JAI, y la segunda, a partir del Tratado de Lisboa que ha quedado sometida a algunas restricciones pero sigue el método supranacional. De hecho, desde 2009 la renovación de las decisiones marco y su transformación en directivas, junto con la culminación de la estructura institucional del espacio judicial penal a través del establecimiento de una Fiscalía Europea a partir de la renovación de Eurojust, permitirá que sea la cooperación judicial penal uno de los ámbitos más dinámicos del ordenamiento de la Unión.

El Tribunal de Justicia ha intervenido en la decantación del espacio judicial europeo particularmente esquizofrénico en la fase comprendida entre 1999 y 2009, mediante la adopción de una acogedora actitud de cooperación respecto de los jueces nacionales en la vía prejudicial, propiciando la superación del estadio de cooperación intergubernamental e imponiendo firmemente la primacía en ámbitos particularmente contestados como los de la aplicación de la regulación europea de la orden de detención y entrega. En esta jurisprudencia se puede observar cómo la inicial preocupación del Tribunal de Justicia por subrayar la importancia de los principios de confianza recíproca y de reconocimiento mutuo se han completado con la necesidad de asegurar la efectividad de los nuevos mecanismos adoptados.

¹⁰⁸ TJUE, sentencia de 15 de septiembre de 2011, Gueye y Salmerón Sánchez (C-483/09 y C-1/10, *Rec. p.* I-8263).

El futuro del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea dependerá en gran medida de una coherente aplicación judicial en la que estén implicados los jueces nacionales, el Tribunal de Justicia y, desde luego, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La apertura de nuevos ámbitos de cooperación judicial en la era de Internet obliga a un esfuerzo de coordinación y cooperación judicial leal. Por eso las reticencias de los tribunales constitucionales nacionales deben apaciguarse mediante una franca actitud de cooperación leal y deben permitir albergar esperanzas de una apertura no solo europea sino también internacional en la construcción de un verdadero cosmopolitismo judicial¹⁰⁹.

¹⁰⁹ ORDÓÑEZ SOLÍS, D., *El cosmopolitismo judicial en una sociedad global. Globalización, Derecho y Jueces*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2008.

Enlargements of the European Union*

Ida Musiałkowska, Ph.D.
Poznan University of Economics
European Studies Department

Summary: I. Introduction.—II. Economic development of NMS and the EU after enlargements 2004+. 1. Impact on GDP. 2. Labour market. 3. Macroeconomic stability. 4. Trade.—III. Conclusions.—IV. Bibliography.

Abstract: The European Union (EU) has been transforming and evolving throughout the years of its operating. The two processes of deepening and enlarging have had an impact on each other. Since the very beginning the EU has experienced enlargements but one in particular, in the opinion of many scholars, has influenced the organization the most. The enlargement in 2004 by an additional 10 Member States (initially prepared for 12 members) forced the Union to undertake reforms of its treaties and institutions, including the way of decision-making; it also redirected budgetary transfers and impacted on the functioning of the EU's internal market by expanding its geographical scale and increasing the number of enterprises and consumers that joined it; finally, it gave the EU a new political and geopolitical position. The main aim of the article is to analyze the economic development of the Member States (and especially) the new Member States—herein after referred to as NMS) of this particular enlargement and the EU. The methods of analysis are based on secondary data analysis and the author's own research related to e.g. regional policy-making.

Keywords: enlargement, European Union, 2004, “new Member States”.

Resumen: *La Unión Europea (UE) ha ido transformándose y evolucionando a lo largo de los años. Dos factores, la profundización y la ampliación, han tenido su incidencia recíproca en este proceso. Desde sus comienzos, la UE ha experimentado distintas ampliaciones pero sólo una, en opinión de muchos expertos, es la que más impacto ha tenido en su estructura y funcionamiento. La ampliación en 2004 a diez Estados miembros (inicialmente preparado para 12 miembros) obligó a la Unión a acometer la reforma de sus tratados, sus instituciones y procedimientos de decisión. Así mismo, se produjo una reorientación de las transferencias presupuestarias, al tiempo que se ampliaba el ámbito geográfico del mercado interior y aumentaba el número de agentes económicos y consumidores. Finalmente, porporcionó a la UE una nueva posición y peso geopolítico. El principal objetivo de este artículo es analizar el desarrollo económico de los Estados miembros (nuevos Estados miembros) que participaron en esta singular ampliación, así como la evolu-*

* Recibido 20 de enero de 2014, aceptado el 5 de marzo de 2014.

ción económica de la propia UE. Los métodos de análisis se basarán en el estudio de datos secundarios y en la investigación propia, en relación, por ejemplo, a la elaboración de políticas regionales.

Palabras clave: *ampliación, Unión Europea, 2004, «nuevos Estados Miembros».*

I. Introduction

Since the first treaties were signed in 1951 and 1957, when six countries —Belgium, Germany, France, Italy, Luxembourg and the Netherlands— founded the European Coal and Steel Community, the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, a further 22 countries have joined the European Union (EU)¹, including a historical expansion that occurred in 2004, often is called “the re-unification of Europe after decades of division”².

The Member States joined the EU in the following chronological order³:

- 1973: Denmark, Ireland, the United Kingdom.
- 1981: Greece.
- 1986: Portugal, Spain.
- 1995: Austria, Finland, Sweden.
- 2004: the Czech Republic, Cyprus, Hungary, Estonia, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia.
- 2007: Bulgaria, Romania.
- 2013: Croatia.

This paper will concentrate on the developmental aspects of enlargement from 2004. Since that date those Member States (MS) which joined the EU are called in the literature the new Member States (NMS).

The road that each country took to joining the EU, even if different due to individual political, social and economic conditions, is to some extent standardized by the conditions imposed by the organization itself. “The EU operates comprehensive approval procedures that ensure new members are admitted only when they can demonstrate they will be able to play their part fully as members, namely by:

- complying with all the EU's standards and rules;

¹ In the paper the name European Union will be used even if it has existed as a full-bodied international organization only since 2009.

² <http://ec.europa.eu/enlargement> (last retrieval 29.11.2013).

³ As a consequence of reunification of the former German Democratic Republic with the FRG in 1990 the eastern part of Germany joined the EU without negotiation, unlike in the case of the other countries.

- having the consent of the EU institutions and EU member states;
- having the consent of their citizens—as expressed through approval in their national parliament or by referendum.⁴

The set of requirements with regard to enlargements after 1993 (“Copenhagen criteria”) were defined and state that countries wishing to join the EU need to have⁵:

- stable institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities;
- a functioning market economy and the capacity to cope with competition and market forces in the EU;
- the ability to take on and implement effectively the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

According to the Treaty on the European Union, the most important criterion is the respect of the EU’s democratic values and the promise of promoting them by the candidate country/prospective Member State of the Union. The EU negotiates with each country separately and evaluates the progress towards the achievement of goals set up in agreements referring to 35 negotiation areas (chapters), whose acquisition is crucial before the accession. Each country is judged “on merit”. In the case of sensitive areas (capital flows e.g. the buying of real estates, fulfilling environmental standards, sensitive sectors operations, privatization or labour market access) there can be a transition period negotiated for each of the candidate countries, but also for the Member States (e.g. the majority of MS introduced labour market transition periods⁶ for “newcomers”). The negotiation with the first wave of new countries (the Czech Republic, Cyprus, Estonia Hungary, Poland and Slovenia) started in 1998, while the

⁴ Ibidem

⁵ Ibidem

⁶ Only Ireland, Sweden and the United Kingdom were those EU-15 MS that allowed employees from the 10 NMS to enter their market without quotas given since 2004. The transition period “2+3+2” meant that after 2 (in 2006), then 3 (2009) and another 2 years (2011) each country that wished to keep the limits of entry to the market had to evaluate the impact of migration on the country’s labour market. If no serious danger was detected, the market should have been opened. The countries gradually opened up their labour markets and the longest transition period (7 years) was kept by Germany and Austria towards NMS. NMS did not apply restrictions with access to their markets to any country in 2004. With regard to Bulgaria and Romania, however, two NMS (Hungary and Malta) and EU-15 MS (except for Finland and Sweden) again introduced transition periods (“2+3+2”). EURES website/ <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?acro=free&lang=pl&step=0&accessing=&content=&restrictions=&fromCountryId=null&langChanged=true> (last retrieval 20.11.2013).

second wave countries (Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania and Slovakia) in 2000, as was agreed in Helsinki in 1999. After monitoring the possible date of entry to the EU at the European Council in Copenhagen in 2002, it was agreed that Romania and Bulgaria would join the EU in 2007 as the earliest possible date, while the other 10 countries—in 2004.

In the case of the countries of the Western Balkans that expressed their will to join the EU, additional conditions for membership were set out in a “Stabilisation and Association process” which mostly relate to regional cooperation and good neighbourly relations. Moreover, in this case the experiences of the biggest enlargement are applied (they come from i.e. the process of the implementation of Agenda 2000 or the Accession/ Europe Agreements establishing Accession that each country signed with the EU before joining the organization, the use of pre-accession instruments, and inter-institutional and external relations with the associate countries etc⁷).

Another important condition is that the EU also needs to be able to integrate new members. The joining of the further 12 NMS required institutional changes. They were negotiated and included in The Treaty of Nice that reformed the whole organization before accession in 2004 and onwards. Among the most important changes are: the allocation of the number of votes (weighted) in the Council of the EU and increase of matters voted on with majority voting, QMV votes, the number of commissioners in the Commission and new tasks of the President of the Commission, the allocation of the number of seats in the European Parliament and number of representatives in the Court of Justice, Court of Auditors, Committee of Regions and Economic and Social Committee⁸. Other changes made on the basis of the regulations of the European Central Bank referred to changes in the system of Central Banks and competencies for Euro-zone and non-Euro-zone members. Such enlargement has impacted also the way of the forming of political coalitions during the decision-making process that allowed NMS to design solutions favourable for them in certain areas (e.g. cohesion policy, CAP). All prospective MS of the EU adopt acquisition of the EU rules and agree to participate in the next phases of integration, which required fulfilling of many political and economic criteria with regard to the level of i.e. inflation, to keep discipline of their public finances etc. and the implementation of new challenging strategies that aim at innovation, research and development, environment protection or social inclusion (for more see Lisbon Strategy, Europe 2020 Strategy).

⁷ TOVIAS, A., “Normative and Economic Implications for Mediterranean Countries of the 2004 European Union enlargement”, *Journal of World Trade*, No 39 (6), Wolter Kluwer Law The Netherlands, 2005, pp. 1135-1159, p. 1139

⁸ OJ 2001/C 80/01 [Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, The Treaties establishing the European Communities and certain related acts].

The next section of the article will shed some light on the economic performance of NMS from the enlargement 2004+ in comparison to the performance of the EU-15 MS.

II. Economic development of the NMS and EU after enlargements 2004+

The biggest enlargement of the EU in 2004 comprised a group of countries that is not homogeneous. Despite the fact that 8 out of 10 NMS (and later on 2 more: Bulgaria and Romania) have transformed from a socialist system and have transformed over the years their size, economic structure, and societal attitude towards development and openness to the EU, their political approach towards integrations differs. All NMS can be grouped together, also the Central and Eastern European Countries (CEEC—the Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia, Slovenia, Bulgaria and Romania), Baltic States (Estonia, Latvia and Lithuania) and Southern states (Cyprus and Malta), or sometimes they are grouped as Visegrad countries⁹ (Czech Republic, Hungary, Poland, Slovakia), Baltic States (Estonia, Latvia, Lithuania), Balkan countries (Romania and Bulgaria) and Southern countries (Cyprus and Malta). With regard to Central and Eastern European countries (CEEC) and Baltic States a common feature is their process of transformation towards the market economy and democratization, but it is quite characteristic that with regard to the level of structural reforms their performance is diverse¹⁰. The depth of reforms has an impact on the country's economic situation even if it is a Member State of the EU. Also the size of the country matters in relation to the deepening of the integration process. Some small countries went through the subsequent phase of economic integration which is monetary union: Slovenia, Cyprus, Malta, Estonia, Latvia, Slovakia. In some countries the political attitude towards integration (Czech Republic) can be a hampering factor to adopting a common currency and delegating part of the country's competencies to the European level. Poland as the largest country of the enlargement from 2004 has had the biggest structural problems in terms of its structure of employment, infrastructural shortcomings etc. Therefore—together with a non-acceptance of part of the reforms—the whole package (especially

⁹ Some authors e.g. Richard Baldwin et al. claim Slovenia belonged to the Visegrad group (V-5) as well, in: BALDWIN, R., FRANCOIS, J.K. and PORTES, R., *The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe*. Economic Policy, CEPR, CES, MSH, 1997, p. 129 (pp. 127-176).

¹⁰ See more in KOWALSKI T., *Globalization and Transformation in Central European Countries: The Case of Poland*, Poznan University Press, Poznań, 2013 pp. 98-144.

referring to the labour market and pension system) could not have influenced the development of the economy in a similar way that it did in Slovakia.

Two more countries from the South: Malta and Cyprus, show some similarities in terms of their economic structure due particularly to their geographic location, but the political conditions were not the same in the case of both states.

In 2004 the EU gained more inhabitants and consumers—ca. 74.45 mln, in 2007—with another 29.14 mln and 4.26 mln in 2013 (which is together almost 108 mln, which constitutes one fifth of the total population in the EU) and the surface was extended to 4 mln km²¹¹. Proximity to new neighbours was also very much important. Nevertheless, this group was representing the poorer part of the continent, which, as mentioned before, impacted budgetary reform and financial transfers from the budget (see more Table 4). The pre-accession funds (PHARE, ISPA, SAPARD¹²) or European Investment Bank facilities directed to strengthening institutional capacity, democracy, the market economy, environmental standards and aid in agriculture and rural areas were co-financing the preparatory actions aimed at countries further functioning in the EU as a Member State¹³. Agenda 2000 established new ceilings for the cohesion policy (regional development), common agriculture policy (the most important parts of expenditure from the EU budget) and paved the road for the EU operation with NMS.

While measuring the potential impact of the enlargement on both NMS and the rest of the countries, before the accession many scholars estimated that the cost of enlargement will be relatively small but the burdens will be on the EU-15 countries, and enlargement will be beneficial for NMS to the bigger extent (see more Table 4); but most of all this was claimed as an essential pillar of the post-Cold War architecture that stabilized the situation in Europe¹⁴ and reminded of the key basis of integration: peace on the continent.

¹¹ Eurostat, last retrieval 30.11.2013; MAŁUSZYŃSKA, E., “Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej - sytuacja społeczna i gospodarcza”, in MAŁUSZYŃSKA, E. and GRUCHMAN, B. (eds.), *Nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej: Gospodarka, regiony, lobbying. Doświadczenia pierwszych lat członkostwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2009, pp.15-87.

¹² European Council, CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY, Copenhagen, 21-22 June 1993; European Council - DOC/93/3 22/06/1993

¹³ As estimated by the IMF and World Bank between 1991 and 2000, 8 CEEC received aid from different resources, which represent 34 USD per capita, including pre-accession funds donated by the EU. In 1999 the PHARE budget was ca. 1 bn EUR, since 2000—1.5 bn EUR, SAPARD—500 mln EUR, ISPA—1.5 bn EUR/ per year, which was equal to 40 EUR per capita between 2000-2004. TOVJAS, A., *op. cit.*, p. 1152. Since the countries joined the EU they have become eligible for co-financing under different headings of the EU budget, but the main flows were under the cohesion and agriculture policy.

¹⁴ BALDWIN, R. et al., *op. cit.*, p. 168

In the next subsections of the article the author will analyze countries performance choosing some of the economic indicators that may help to judge if the process of negotiating with the EU and the effort put into achieving the Copenhagen criteria, together with the chances of being a Member State are reflecting gains for NMS and the EU.

1. *Impact on GDP*

In terms of economic development that is measured by composite indices like GDP, GDP per capita and others showing macroeconomic stability, we may analyze changes in each NMS and the whole EU over the years after the 2004 enlargement. Looking at data in a long-term perspective in the EU, there has been an evolution of this index that corresponds to the business cycles upturns and downturns. The MS respond to crises, recessions or revivals in a more or less synchronized way. Another observation taken from Table 1 and Table 2 is that countries which joined the EU after 2004 consequently increased the volume of their GDP with different dynamics and values (depending on the level and depth of structural reforms accompanying the changes and influencing them, the size of their economy, openness of their economies, and vulnerability to capital flows and speculative activities).

Table 1 presents quite an interesting reflection of the development over the 60 year of integration in Europe. Values of GDP (that have their reference point to each country's values from 2005, 2005=100) have grown for MS that gradually joined the organization, except for the years after the crisis from 2008—where there is a year-by-year drop in the GDP level referred to the reference point for the whole of the EU, the MS of the Euro area measured together and the majority of MS. It is necessary to remind of the process of development in the case of the “old” MS. European integration has been based on the deepening of economic integration from the FTA towards monetary union¹⁵ in practice, which contributed to continuous and faster, than without being integrated, growth.

Table 2 and Chart 1 show the dynamics of the growth of GDP over the years 2000-2013. It is confirmed that countries with a higher level of development grew slower than those with lower levels, and in the case of NMS from enlargements 2004+, all of them experienced very high growth rates (depending on the phase of the business cycle). In the best years of performance (2005-2007) the Baltic states and Slovakia gained even 10 or 11 % change of GDP between one year and another, while comparing to the EU the average for all MS presents triple or double the

¹⁵ BALASSA, B., *The Theory of Economic Integration*, Homewood, 1961

Table 1
GDP in 1951-2013, index 2005=100 (market prices)

GEO/TIME	1951	1957	1960	1970	1973	1981	1986	1990	1995	2000
EU-28	:	:	:	:	:	:	:	:	78.9	91.0
EU-27	:	:	:	:	:	:	:	:	78.9	91.0
EU-15	:	:	:	:	:	:	:	:	79.5	91.6
Euro area*	:	:	:	:	:	:	:	:	81.7	93.2
Euro area -18	:	:	:	:	:	:	:	:	81.2	92.8
Euro area -17	:	:	:	:	:	:	:	:	81.2	92.8
Euro area -12	:	:	:	:	:	:	:	:	81.4	93.0
Belgium	:	:	:	:	:	50.5	54.0	61.8	80.3	92.4
Bulgaria	:	:	:	:	:	:	:	:	75.7	76.6
Czech Republic	:	:	:	:	:	:	:	:	74.7	81.8
Denmark	:	:	:	47.4	52.8	58.7	71.0	72.7	81.6	94.0
Germany (until 1990 former territory of the FRG)	:	:	:	:	:	:	:	:	88.5	97.1
Estonia	:	:	:	:	:	:	:	:	51.2	70.8
Ireland	:	:	:	:	:	:	:	:	48.3	78.8
Greece	:	:	:	:	:	:	:	:	69.2	82.0
Spain	:	:	:	:	:	47.3	52.4	63.2	69.6	85.2
France	16.1	21.1	24.1	41.9	49.1	60.7	66.3	76.0	80.8	92.3
Croatia	:	:	:	:	:	:	:	:	68.0	80.4
Italy	:	:	:	:	:	:	:	81.2	86.6	95.2
Cyprus	:	:	:	:	:	:	:	:	70.9	85.4
Latvia	:	:	:	:	:	:	:	96.7	51.7	67.4
Lithuania	:	:	:	:	:	:	:	:	54.7	68.7
Luxembourg	:	:	:	:	:	:	:	:	62.3	83.9
Hungary	:	:	:	:	:	:	:	:	70.5	81.5
Malta	:	:	:	:	:	:	:	:	:	93.8
Netherlands	:	:	:	41.1	46.8	54.6	59.8	68.6	76.8	93.7
Austria	:	:	:	:	:	56.4	62.2	70.6	78.8	92.0
Poland	:	:	:	:	:	:	:	:	66.0	85.9
Portugal	:	:	:	:	:	:	:	:	78.0	96.0
Romania	:	:	:	:	:	:	:	37.1	32.1	75.7
Slovenia	:	:	:	:	:	:	:	67.6	67.7	83.7
Slovakia	:	:	:	:	:	:	:	:	66.6	78.7
Finland	:	:	:	:	:	53.7	62.3	71.6	69.5	87.8
Sweden	22.1	26.7	29.9	47.1	50.5	57.6	64.9	71.2	73.7	87.6
United Kingdom	21.5	25.2	28.1	38.4	43.9	46.6	55.2	64.0	71.9	86.4
Iceland	:	:	:	26.0	33.3	50.2	57.4	63.1	63.9	81.1
Norway	:	:	:	30.8	35.7	49.4	59.6	62.3	74.9	89.7
Switzerland	:	:	:	:	:	68.6	74.1	84.1	84.6	93.7
Montenegro	:	:	:	:	:	:	:	:	:	79.2
Former Yugoslav Republic of Macedonia. the	:	:	:	:	:	:	:	:	:	92.5
Serbia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Turkey	:	:	:	22.2	26.0	34.7	44.9	55.0	64.5	80.0
United States	:	:	:	33.1	38.1	46.4	55.2	62.8	71.4	88.3
Japan	:	:	:	:	:	55.0	66.9	83.0	90.4	94.2

Legend: Euro area* (EA11-2000, EA12-2006, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2010, EA17-2013, EA18), **bold letter in all tables** - NMS.

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Table 1
(Continued)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
92.8	94.0	95.4	97.9	100.0	103.4	106.7	107.1	102.3	104.3	106.0	105.6	:
92.9	94.0	95.4	97.9	100.0	103.4	106.7	107.1	102.3	104.3	106.1	105.6	:
93.4	94.5	95.7	98.0	100.0	103.2	106.3	106.3	101.5	103.5	105.1	104.6	:
94.8	95.6	96.3	98.4	100.0	103.2	106.3	106.6	102.0	104.0	105.7	104.9	:
94.6	95.5	96.2	98.3	100.0	103.3	106.4	106.8	102.0	104.0	105.6	104.9	:
94.7	95.5	96.2	98.3	100.0	103.3	106.3	106.7	102.0	104.0	105.7	104.9	:
94.8	95.6	96.3	98.4	100.0	103.2	106.2	106.6	101.9	103.9	105.5	104.8	:
93.1	94.4	95.2	98.3	100.0	102.7	105.6	106.7	103.7	106.1	108.0	107.8	108.0
79.8	83.5	88.1	94.0	100.0	106.5	113.4	120.4	113.8	114.3	116.4	117.3	117.8
84.4	86.2	89.4	93.7	100.0	107.0	113.2	116.7	111.4	114.2	116.2	115.0	113.9
94.6	95.1	95.4	97.6	100.0	103.4	105.0	104.2	98.3	99.7	100.7	100.4	100.6
98.5	98.6	98.2	99.3	100.0	103.7	107.1	108.3	102.7	106.8	110.4	111.1	111.6
75.2	80.2	86.4	91.9	100.0	110.1	118.3	113.4	97.4	99.9	109.5	113.8	115.3
82.7	87.2	90.5	94.3	100.0	105.5	110.7	108.4	101.4	100.4	102.5	102.7	103.0
85.5	88.4	93.7	97.8	100.0	105.5	109.2	109.0	105.6	100.4	93.2	87.3	83.8
88.3	90.7	93.5	96.5	100.0	104.1	107.7	108.7	104.5	104.3	104.3	102.6	101.3
94.0	94.9	95.8	98.2	100.0	102.5	104.8	104.7	101.4	103.2	105.3	105.3	105.5
83.3	87.4	92.1	95.9	100.0	104.9	110.2	112.5	104.7	102.3	102.3	100.3	99.6
97.0	97.4	97.4	99.1	100.0	102.2	103.9	102.7	97.1	98.7	99.2	96.7	94.9
88.8	90.7	92.4	96.3	100.0	104.1	109.4	113.4	111.3	112.7	113.2	110.5	100.8
72.4	77.5	83.5	90.8	100.0	111.0	122.1	118.7	97.7	96.4	101.5	106.8	111.1
73.3	78.4	86.4	92.8	100.0	107.8	118.4	121.8	103.7	105.4	111.8	115.9	119.8
86.0	89.5	91.0	95.0	100.0	104.9	111.8	111.0	104.9	108.1	110.2	110.0	112.0
84.6	88.4	91.8	96.2	100.0	103.9	104.0	104.9	97.8	98.9	100.4	98.7	99.5
93.8	96.1	96.8	96.5	100.0	102.6	106.8	110.9	107.8	111.4	113.3	114.3	116.3
95.5	95.5	95.9	98.0	100.0	103.4	107.4	109.4	105.4	107.0	108.0	106.6	105.6
92.8	94.4	95.2	97.7	100.0	103.7	107.5	109.1	104.9	106.7	109.8	110.7	111.2
86.9	88.2	91.6	96.5	100.0	106.2	113.4	119.3	121.2	125.9	131.6	134.1	135.8
97.9	98.6	97.7	99.2	100.0	101.4	103.8	103.8	100.8	102.8	101.5	98.2	96.5
80.0	84.1	88.5	96.0	100.0	107.9	114.7	123.1	115.0	113.7	116.2	117.0	119.5
86.2	89.5	92.1	96.1	100.0	105.8	113.2	117.0	107.8	109.1	109.9	107.1	104.2
81.4	85.2	89.2	93.8	100.0	108.3	119.7	126.6	120.4	125.7	129.4	131.8	132.9
89.8	91.5	93.3	97.2	100.0	104.4	110.0	110.3	100.9	104.3	107.1	106.2	105.6
88.7	90.9	93.0	96.9	100.0	104.3	107.8	107.1	101.7	108.4	111.6	112.6	113.9
88.3	90.3	93.9	96.9	100.0	102.8	106.3	105.5	100.0	101.7	102.8	103.1	104.4
84.3	84.4	86.5	93.3	100.0	104.7	111.0	112.3	104.9	100.6	103.3	104.8	106.6
91.5	92.9	93.8	97.5	100.0	102.3	105.0	105.1	103.4	103.9	105.3	108.3	110.3
94.9	95.1	95.1	97.4	100.0	103.8	107.7	110.1	107.9	111.1	113.1	114.3	116.2
88.0	89.7	91.9	96.0	100.0	108.6	120.1	128.5	121.2	124.2	128.2	124.9	127.3
88.3	89.1	91.6	95.8	100.0	105.0	111.5	117.0	115.9	119.3	122.6	122.1	124.7
81.1	84.7	86.8	94.9	100.0	103.6	109.1	113.3	109.3	110.4	112.2	110.4	112.3
75.5	80.1	84.4	92.2	100.0	106.9	111.9	112.6	107.2	116.8	127.1	129.8	134.4
89.1	90.7	93.2	96.8	100.0	102.7	104.5	104.2	101.3	103.8	105.7	108.7	110.4
94.6	94.8	96.4	98.7	100.0	101.7	103.9	102.8	97.2	101.7	101.2	102.7	104.8

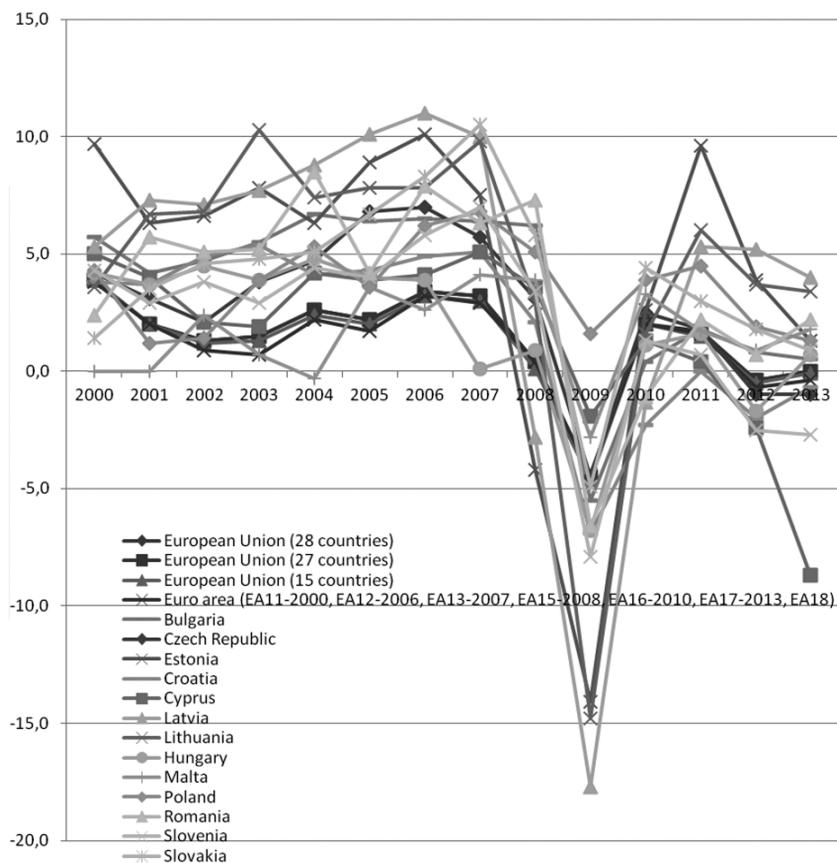
Table 2

GDP 2000-2013, percent change on previous period (market prices)

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU-28	3.9	2.0	1.3	1.5	2.6	2.2	3.4	3.2	0.4	-4.5	2.0	1.6	-0.4	0.0
EU-27	3.9	2.0	1.3	1.5	2.6	2.2	3.4	3.2	0.4	-4.5	2.0	1.7	-0.4	0.0
EU-15	3.9	2.0	1.2	1.3	2.4	2.0	3.2	3.0	0.1	-4.6	2.0	1.5	-0.5	-0.1
Euro area*	3.8	2.0	0.9	0.7	2.2	1.7	3.2	2.9	0.4	-4.4	2.0	1.6	-0.7	-0.4
Euro area -18	3.8	2.0	0.9	0.7	2.2	1.7	3.3	3.0	0.4	-4.5	1.9	1.6	-0.7	-0.4
Euro area -17	3.8	2.0	0.9	0.7	2.2	1.7	3.3	3.0	0.4	-4.4	2.0	1.6	-0.7	-0.4
Euro area -12	3.8	2.0	0.9	0.7	2.2	1.7	3.2	2.9	0.3	-4.4	1.9	1.6	-0.7	-0.4
Belgium	3.7	0.8	1.4	0.8	3.3	1.8	2.7	2.9	1.0	-2.8	2.3	1.8	-0.1	0.1
Bulgaria	5.7	4.2	4.7	5.5	6.7	6.4	6.5	6.4	6.2	-5.5	0.4	1.8	0.8	0.5
Czech Republic	4.2	3.1	2.1	3.8	4.7	6.8	7.0	5.7	3.1	-4.5	2.5	1.8	-1.0	-1.0
Denmark	3.5	0.7	0.5	0.4	2.3	2.4	3.4	1.6	-0.8	-5.7	1.4	1.1	-0.4	0.3
Germany	3.1	1.5	0.0	-0.4	1.2	0.7	3.7	3.3	1.1	-5.1	4.0	3.3	0.7	0.5
Estonia	9.7	6.3	6.6	7.8	6.3	8.9	10.1	7.5	-4.2	-14.1	2.6	9.6	3.9	1.3
Ireland	10.6	5.0	5.4	3.7	4.2	6.1	5.5	5.0	-2.2	-6.4	-1.1	2.2	0.2	0.3
Greece	4.5	4.2	3.4	5.9	4.4	2.3	5.5	3.5	-0.2	-3.1	-4.9	-7.1	-6.4	-4.0
Spain	5.0	3.7	2.7	3.1	3.3	3.6	4.1	3.5	0.9	-3.8	-0.2	0.1	-1.6	-1.3
France	3.7	1.8	0.9	0.9	2.5	1.8	2.5	2.3	-0.1	-3.1	1.7	2.0	0.0	0.2
Croatia	3.8	3.7	4.9	5.4	4.1	4.3	4.9	5.1	2.1	-6.9	-2.3	0.0	-2.0	-0.7
Italy	3.7	1.9	0.5	0.0	1.7	0.9	2.2	1.7	-1.2	-5.5	1.7	0.5	-2.5	-1.8
Cyprus	5.0	4.0	2.1	1.9	4.2	3.9	4.1	5.1	3.6	-1.9	1.3	0.4	-2.4	-8.7
Latvia	5.3	7.3	7.1	7.7	8.8	10.1	11.0	10.0	-2.8	-17.7	-1.3	5.3	5.2	4.0
Lithuania	3.6	6.7	6.8	10.3	7.4	7.8	7.8	9.8	2.9	-14.8	1.6	6.0	3.7	3.4
Luxembourg	8.4	2.5	4.1	1.7	4.4	5.3	4.9	6.6	-0.7	-5.6	3.1	1.9	-0.2	1.9
Hungary	4.2	3.7	4.5	3.9	4.8	4.0	3.9	0.1	0.9	-6.8	1.1	1.6	-1.7	0.7
Malta	0.0	2.4	0.7	-0.3	3.6	2.6	4.1	3.9	-2.8	3.3	1.7	0.9	1.8	
Netherlands	3.9	1.9	0.1	0.3	2.2	2.0	3.4	3.9	1.8	-3.7	1.5	0.9	-1.2	-1.0
Austria	3.7	0.9	1.7	0.9	2.6	2.4	3.7	3.7	1.4	-3.8	1.8	2.8	0.9	0.4
Poland	4.3	1.2	1.4	3.9	5.3	3.6	6.2	6.8	5.1	1.6	3.9	4.5	1.9	1.3
Portugal	3.9	2.0	0.8	-0.9	1.6	0.8	1.4	2.4	0.0	-2.9	1.9	-1.3	-3.2	-1.8
Romania	2.4	5.7	5.1	5.2	8.5	4.2	7.9	6.3	7.3	-6.6	-1.1	2.2	0.7	2.2
Slovenia	4.3	2.9	3.8	2.9	4.4	4.0	5.8	7.0	3.4	-7.9	1.3	0.7	-2.5	-2.7
Slovakia	1.4	3.5	4.6	4.8	5.1	6.7	8.3	10.5	5.8	-4.9	4.4	3.0	1.8	0.9
Finland	5.3	2.3	1.8	2.0	4.1	2.9	4.4	5.3	0.3	-8.5	3.4	2.7	-0.8	-0.6
Sweden	4.5	1.3	2.5	2.3	4.2	3.2	4.3	3.3	-0.6	-5.0	6.6	2.9	0.9	1.1
United Kingdom	4.4	2.2	2.3	3.9	3.2	3.2	2.8	3.4	-0.8	-5.2	1.7	1.1	0.3	1.3
Iceland	4.3	3.9	0.1	2.4	7.8	7.2	4.7	6.0	1.2	-6.6	-4.1	2.7	1.4	1.7
Norway	3.3	2.0	1.5	1.0	4.0	2.6	2.3	2.7	0.1	-1.6	0.5	1.3	2.9	1.9
Switzerland	3.7	1.2	0.2	0.0	2.4	2.7	3.8	3.8	2.2	-1.9	3.0	1.8	1.0	1.7
Montenegro	:	11.1	1.9	2.5	4.4	4.2	8.6	10.7	6.9	-5.7	2.5	3.2	-2.5	1.9
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the	4.5	-4.5	0.9	2.8	4.6	4.4	5.0	6.1	5.0	-0.9	2.9	2.8	-0.4	2.1
Serbia	:	:	4.3	2.5	9.3	5.4	3.6	5.4	3.8	-3.5	1.0	1.6	-1.5	1.7
Turkey	6.8	-5.7	6.2	5.3	9.4	8.4	6.9	4.7	0.7	-4.8	9.0	8.8	2.2	3.5
United States	4.1	0.9	1.8	2.8	3.8	3.4	2.7	1.8	-0.3	-2.8	2.5	1.8	2.8	1.6
Japan	2.3	0.4	0.3	1.7	2.4	1.3	1.7	2.2	-1.0	-5.5	4.7	-0.5	1.4	2.1

Legend: Euro area* (EA11-2000, EA12-2006, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2010, EA17-2013, EA18).

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.



Own elaboration on Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Chart 1

GDP of NMS 2000–2013, percent of change on previous period (current prices)

value of the GDP percent of change. Even after the crisis e.g. in 2011, some of the countries managed to recover with relatively high rates (comparing to other MS): Estonia (9.6 %), Lithuania (6 %), Latvia (5.3 %), Poland (4.5 %). In the case of Poland another important fact is that it was the only country of the EU that grew even in the most difficult years after 2008, which was attributed to its big internal demand, and relatively small dependence on external capital and capital speculations. Growth of GDP (and GDP per capita—see more Table 3) is attributed to the changing

contribution to GDP: with the growing contribution of the more competitive industry sector (due to the inflow of foreign direct investment to all NMS), change of economic structure and creation of jobs¹⁶.

Table 3 shows one of the most frequently used indicators in many rankings—GDP per capita (in PPS per inhabitant)—that allows for a comparison of the purchasing power and wealth of inhabitants of different countries despite the currency of the country. Analysis of the data confirm the fact that NMS that joined the EU in 2004+, belong to a group of poorer countries of the whole organization, which is significant from the preparatory process of the enlarging of the EU. Such discrepancies in terms of development have been challenging for policy-making in many areas in the EU. The differentiated level of development within the EU has impacted also negotiations on budgetary allocations and sums of transfers from the EU budget; nevertheless, this situation revived also the principle of solidarity that is at the very base of the integration process. Moreover, even the group of countries of the biggest enlargement is not homogeneous (see tables 1-3). The common trend is a constant improvement of the indicator and growth of GDP per capita (excluding the last years after the crisis in the case of two countries). In the analyzed period in the case of countries with the lowest initial levels of GDP per capita the progress has been enormous (by 30 points in the case of Bulgaria; 31, Lithuania; 26, Latvia; 25, Estonia; or 23, Romania). The GDP of the biggest country of the enlargement—Poland—grew by 18 %. The progress is not that spectacular in the case of richer countries of the group—the Czech Republic, and the cases of Cyprus and Slovenia—ranked quite high from the very beginning their growth was hampered by the combination of the economic and financial crisis from 2008 and structural weaknesses. In 2012 even if the disparities still exist among richer and poorer countries, one may still observe, however, that the developmental impetus of the integration process is visible with regard to NMS. The data analysis from Table 4 confirms predictions and estimations by many authors quoted in the first section of the article (see more Baldwin) that NMS are mainly net beneficiaries from the EU budget (with the exception of Cyprus in the years 2007-2009). This is continuation of a trend that was also true for the countries of the Southern enlargements from 1981 and 1986. Table 4 shows that countries like Ireland, Greece, Portugal and Spain for many years have been also net beneficiaries of the budget. However, budgetary transfers to the NMS contribute to the growth of GDP and GDP per capita in the mid-term perspective, and calculations made with the use of the HERMIN model show that only in Poland GDP grew between 0.4-3 % more than without

¹⁶ KOWALSKI, T. *op. cit.*, MAŁUSZYŃSKA, E. *op. cit.*

Table 3

GDP per capita as EU-27 average (PPS per capita, market prices), 2000-2012

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-28	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
EU-27	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
EU-15	115	115	114	114	113	113	112	111	111	110	110	110	109
Euro area*	115	113	112	111	110	110	110	110	109	109	108	108	107
Euro area 17	112	112	111	110	109	109	109	109	109	108	108	108	107
Euro area 12	114	113	112	111	110	110	110	110	109	109	109	109	108
Belgium	126	124	125	123	121	120	117	116	115	118	119	118	119
Bulgaria	28	30	32	34	35	37	38	40	43	44	44	46	47
Czech Republic	71	73	73	76	78	79	80	82	81	82	80	80	79
Denmark	131	127	128	124	125	123	124	122	124	123	128	125	125
Germany	117	116	114	115	115	116	115	115	116	115	118	121	122
Estonia	45	46	50	54	57	61	66	70	69	64	63	68	70
Ireland	131	133	138	141	142	144	145	146	131	128	128	130	130
Greece	84	86	90	92	93	90	92	90	92	94	87	79	75
Spain	97	98	100	101	101	102	104	104	103	103	99	96	95
France	115	115	115	111	109	110	108	107	107	109	108	108	108
Croatia	50	50	52	55	56	57	58	61	63	62	58	61	61
Italy	117	118	112	111	107	105	104	104	104	104	101	100	98
Cyprus	87	90	88	88	91	93	93	94	99	100	96	94	92
Latvia	36	38	41	44	46	49	53	57	58	54	54	58	62
Lithuania	39	42	45	50	51	54	57	62	64	58	61	66	70
Luxembourg	244	233	239	247	252	253	269	274	263	252	262	265	262
Hungary	54	58	61	62	63	63	63	61	64	65	65	65	65
Malta	87	81	82	82	80	80	78	78	81	84	87	87	86
Netherlands	134	133	133	129	129	130	131	132	134	132	131	130	128
Austria	132	126	127	127	128	125	125	123	124	125	127	129	130
Poland	48	47	48	49	51	51	52	54	56	60	62	64	66
Portugal	81	80	80	79	77	79	79	78	78	80	80	78	75
Romania	26	28	29	31	34	35	38	41	47	47	47	47	49
Slovenia	80	80	82	84	86	87	87	88	91	86	83	83	82
Slovakia	50	52	54	55	57	60	63	68	72	73	73	73	75
Finland	117	115	115	112	116	114	114	117	119	114	113	114	114
Sweden	127	122	122	124	126	121	122	125	123	120	123	126	128
United Kingdom	120	121	121	122	124	124	122	118	114	112	112	110	110
Iceland	131	132	129	125	131	130	123	120	123	120	112	111	111
Liechtenstein	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Norway	165	161	154	156	165	177	185	181	191	176	181	186	195
Switzerland	148	143	143	139	138	136	139	144	148	150	153	157	159
Montenegro	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the	27	25	25	26	27	29	30	31	34	36	36	35	:
Serbia	:	:	:	:	:	32	32	33	36	36	35	35	35
Turkey	42	37	36	36	39	42	44	45	47	46	50	52	:
United States	166	161	159	161	163	164	159	156	151	151	152	152	153
Japan	118	115	113	114	114	113	109	108	105	102	105	103	:

Legend: bold: NMS; grey color: years of enlargement, Euro area* (EA11-2000, EA12-2006, EA13-2007, EA15-2008, EA16-2010, EA17-2013, EA18).

Source: Eurostat, last retrieved, 14.01.2014.

Table 4
Net contributions from the EU budget in 2000-2011 (in EUR millions)

(Euro million)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgium	-323.2	-745.2	-517.7	-779.7	-536.1	-607.5	-709.9	-868.2	-720.6	-1,663.9	-1,466.4	-1,369.6
Bulgaria	—	—	—	—	—	—	—	335.1	669.6	624.2	895.5	725.4
Czech Republic	—	—	—	—	272.2	178.0	386.2	656.7	1,178.0	1,702.5	2,079.3	1,455.2
Denmark	239.6	-223.1	-169.1	-220.0	-224.6	-265.3	-505.2	-604.4	-543.2	-969.5	-615.3	-836.6
Germany	-8,232.4	-6,971.5	-4,954.0	-7,605.4	-7,140.4	-6,064.3	-6,325.2	-7,421.5	-8,774.3	-6,357.5	-9,223.6	-9,002.5
Estonia	—	—	—	—	145.0	154.3	176.4	226.2	227.4	573.0	672.7	350.4
Greece	4,380.6	4,503.6	3,375.7	3,358.3	4,163.3	3,900.5	5,102.3	5,437.2	6,279.7	3,121.0	3,597.4	4,622.6
Spain	5,263.6	7,661.2	8,859.4	8,704.9	8,502.3	6,017.8	3,811.7	3,615.8	2,813.2	1,181.7	4,100.9	2,995.0
France	-676.6	-2,043.4	-2,218.4	-1,976.1	-3,050.7	-2,883.5	-3,012.5	-2,997.3	-3,842.7	-5,872.7	-5,534.8	-6,405.8
Ireland	1,719.5	1,198.3	1,574.1	1,559.0	1,593.8	1,136.6	1,080.5	662.1	566.1	-47.5	803.9	383.8
Italy	1,231.2	-2,030.9	-2,917.1	-849.8	-2,946.9	-2,199.0	-1,731.8	-2,013.5	-4,101.4	-5,058.5	-4,534.0	-5,933.0
Cyprus	—	—	—	—	63.5	90.3	102.4	-10.5	-17.7	-2.3	10.6	6.9
Latvia	—	—	—	—	197.7	263.9	255.5	488.8	407.0	501.5	674.2	731.3
Lithuania	—	—	—	—	369.3	476.4	585.3	793.2	842.6	1,493.3	1,358.4	1,368.0
Luxembourg	-54.6	-140.0	-48.1	-57.2	-93.6	-86.8	-60.2	-139.8	-22.1	-100.2	-41.9	-75.0
Hungary	—	—	—	—	193.4	590.1	1,115.0	1,605.9	1,111.7	2,719.4	2,748.4	4,418.3
Malta	—	—	—	—	45.0	90.0	101.0	28.1	30.0	8.6	52.9	67.0
The Netherlands	-1,543.9	-2,259.9	-2,171.3	-1,942.2	-2,034.9	-2,636.6	-2,587.6	-2,864.3	-2,678.2	1,177	-1,833.1	-2,214.0
Austria	-435.5	-542.4	-212.6	-330.9	-365.1	-277.9	-301.5	-563.2	-356.4	-402.1	-677.0	-805.1
Poland	—	—	—	—	1,438.3	1,853.2	2,997.6	5,136.4	4,441.7	6,337.1	8,427.5	10,975.1
Portugal	2,128.2	1,773.8	2,682.7	3,476.3	3,124.0	2,378.0	2,291.7	2,474.4	2,695.1	2,150.7	2,622.6	2,983.7
Romania	—	—	—	—	—	—	—	595.8	1,581.0	1,692.5	1,245.2	1,451.5
Slovenia	—	—	—	—	109.7	101.5	142.8	88.6	113.8	241.9	424.1	490.1
Slovakia	—	—	—	—	169.2	270.9	323.2	617.8	725.6	542.1	1,349.6	1,160.6
Finland	275.9	-153.0	-4.9	-26.7	-69.6	-84.8	-241.0	-171.6	-318.5	-544.2	-300.2	-652.1
Sweden	-1,058.7	-982.9	-750.4	-945.6	-1,059.8	-866.9	-856.6	-994.8	-1,463.1	-85.6	-1,211.4	-1,325.4
United Kingdom	-2,913.7	955.4	-2,528.4	-2,364.9	-2,864.9	-1,529.0	-2,140.2	-4,155.3	-844.3	-1,903.3	-5,625.9	-5,565.6

Legend: Negative amounts mean that, according to the Commission's calculations, the country has paid more towards the EU's budget than it should if there were to be a balance between payments and receipts between the EU and the Member State.
Source: http://www.eu-oplysningen.dk/euo_en/spsv/all/79/ last retrieval 10.01.2014.

investment made with additional capital in the years of the two financial perspectives: 2004-2006 and 2007-2013¹⁷.

2. Labour market

Other indicators that are very often analyzed as those showing performance on the labour market are the unemployment and employment rates. Due to the fact of joining the internal market and despite the fact that many of NMS were gradually allowed to enter the markets of the MS of the EU-15 and were under transition periods (2+3+2), free mobility of goods or capital started to have an impact on growth, the development of enterprises, the inflow of FDI etc. that were reflected also in the statistics. In those countries that introduced structural reforms in the transition to the market economy and before joining the EU/ or in the first years of accession, the results were better. In the case of countries with temporary difficulties (e.g. Poland) on their labour market, opportunities to move abroad and finding employment in other MS also improved a little the national statistics (the unemployment rates)¹⁸. However, the most important was the fact of job creation due to a good economic situation in the pre-2008 years and also additional support under the financial allocation from the EU Cohesion Policy (again, according to the HERMIN model in Poland the use of EU funding contributed between 0.2 to 2.1 % of the increase of the employment rates and the drop of unemployment rates by 0.1 to 3 % more than without aid¹⁹). The employment rates differ among the NMS in the analyzed period 2000-2012. The highest and above EU average values for pre-2008 are in Estonia, (even 77 % vs. 70.3 % of the EU average in 2008), Cyprus (76.5 %), Latvia (75.2), Slovenia (73 %), the Czech Republic or Lithuania (72 % and 72.9 % for the same year). The leaders' performance was very much close to the EU-15 leading countries. The other countries gradually improved their position, while some of them had difficulties and fluctuations of the rates over the years (e.g. Romania). Also countries like Greece, Belgium, Italy or Spain are those showing relatively low rates of employment comparing to the EU-15 and some of the NMS leaders.

Analysis of Table 6 allows for the formulation of the following observations: NMS with the lowest rates of unemployment are small countries

¹⁷ MUSIAŁKOWSKA, I., "Wykorzystanie funduszy unijnych po 2004 r." in: KONOPACKI, S. (ed.), *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, Ibidem, Łódź, 2009, pp. 223-257; www.mir.gov.pl last retrieval 25.11.2013.

¹⁸ See more in: SINN, H.W., WERDING, M., "Immigration Following EU Eastern Enlargement", *CESifo Forum*, vol. 2 No 1, 2001.

¹⁹ MUSIAŁKOWSKA, I., *op. cit.*, pp. 241-242.

Table 5

Employment rates 2000-2012 (annual percentage change in total employed population)

GEOTIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-28	:	:	66.6	67	67.4	67.9	68.9	69.8	70.3	68.9	68.5	68.5	68.4
EU-27	66.6	66.9	66.7	67	67.4	68	69	69.9	70.3	69	68.5	68.6	68.5
Euro area 17	65.5	66.2	66.4	66.8	67.3	67.9	68.9	69.8	70.2	68.8	68.4	68.5	68
Belgium	65.8	65	65	64.7	65.6	66.5	66.5	67.7	68	67.1	67.6	67.3	67.2
Bulgaria	55.3	54.8	55.8	58	60.1	61.9	65.1	68.4	70.7	68.8	65.4	62.9	63
Czech Republic	71	71.2	71.6	70.7	70.1	70.7	71.2	72	72.4	70.9	70.4	70.9	71.5
Denmark	78	78.3	77.7	77.3	77.6	78	79.4	79	79.7	77.5	75.8	75.7	75.4
Germany	68.8	69.1	68.8	68.4	68.8	69.4	71.1	72.9	74	74.2	74.9	76.3	76.7
Estonia	67.4	67.8	69.2	70	70.6	72	75.8	76.8	77	69.9	66.7	70.4	72.1
Ireland	70.4	71.1	70.7	70.6	71.5	72.6	73.4	73.8	72.3	66.9	64.6	63.8	63.7
Greece	61.9	61.5	62.5	63.6	64	64.6	65.7	66	66.5	65.8	64	59.9	55.3
Spain	60.7	62.1	62.7	64	65.2	67.2	68.7	69.5	68.3	63.7	62.5	61.6	59.3
France	67.8	68.5	68.7	69.7	69.5	69.4	69.3	69.8	70.4	69.4	69.2	69.2	69.3
Croatia	:	:	58.4	58.3	59.6	60	60.6	62.3	62.9	61.7	58.7	57	55.4
Italy	57.4	58.5	59.4	60	61.5	61.6	62.5	62.8	63	61.7	61.1	61.2	61
Cyprus	72.3	74.1	75.1	75.4	74.9	74.4	75.8	76.8	76.5	75.3	75	73.4	70.2
Latvia	63.5	65.1	67	68.9	69.3	70.3	73.5	75.2	75.8	67.1	65	66.3	68.1
Lithuania	65.6	64.2	67.2	68.9	69	70.6	71.6	72.9	72	67.2	64.3	66.9	68.5
Luxembourg	67.4	67.7	68.2	67.2	67.7	69	69.1	69.6	68.8	70.4	70.7	70.1	71.4
Hungary	61.2	61.3	61.4	62.4	62.1	62.2	62.6	62.6	61.9	60.5	60.4	60.7	62.1
Malta	57.2	57.2	57.7	57.8	57.9	57.9	57.6	58.5	59.2	58.8	60.1	61.5	63.1
Netherlands	74.3	75.4	75.8	75.2	74.9	75.1	76.3	77.8	78.9	78.8	76.8	77	77.2
Austria	71.4	71.5	71.8	72	70.8	71.7	73.2	74.4	75.1	74.7	74.9	75.2	75.6
Poland	61	59.4	57.4	57.1	57.3	58.3	60.1	62.7	65	64.9	64.3	64.5	64.7
Portugal	73.5	73.9	73.6	72.9	72.6	72.3	72.7	72.6	73.1	71.2	70.5	69.1	66.5
Romania	69.1	68.3	63.3	63.7	63.5	63.6	64.8	64.4	64.4	63.5	63.3	62.8	63.8
Slovenia	68.5	69.4	69	68.1	70.4	71.1	71.5	72.4	73	71.9	70.3	68.4	68.3
Slovakia	63.5	63.5	63.6	64.8	63.7	64.5	66	67.2	68.8	66.4	64.6	65	65.1
Finland	71.6	72.6	72.6	72.2	72.2	73	73.9	74.8	75.8	73.5	73	73.8	74
Sweden	77.7	78.7	78.5	77.9	77.4	78.1	78.8	80.1	80.4	78.3	78.1	79.4	79.4
United Kingdom	74	74.4	74.5	74.7	75	75.2	75.2	75.2	75.2	73.9	73.6	73.6	74.2
Iceland	:	:	:	85.1	84.4	85.5	86.3	86.7	85.3	80.6	80.4	80.6	81.8
Norway	80.3	80.1	79.6	78.4	78.2	78.2	79.5	80.9	81.8	80.6	79.6	79.6	79.9
Switzerland	80.9	81.9	81.2	80.2	80	79.9	80.5	81.3	82.3	81.7	81.1	81.8	82
Former Yugoslav Republic of Macedonia	:	:	:	:	:	:	43.9	45	46.3	47.9	48.1	48.4	48.2
Turkey	:	:	:	:	:	:	48.2	48.2	48.4	47.8	50	52.2	52.8
United States	76.9	76.1	75	74.5	74.5	74.8	75.3	75.3	74.5	71.3	70.5	70.4	70.9
Japan	74	73.8	73.1	73.2	73.4	73.9	74.5	75.3	75.3	74.5	74.7	74.9	75.2

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Table 6

Unemployment rate 2000-2012 (annual percentage change in total employed population)

GEO\TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-28	8.9	8.6	9	9.2	9.3	9.1	8.3	7.2	7.1	9	9.7	9.7	10.5
EU-27	8.8	8.6	8.9	9.1	9.3	9	8.3	7.2	7.1	9	9.7	9.7	10.5
Euro area 17	8.7	8.1	8.5	9	9.3	9.2	8.5	7.6	7.6	9.6	10.1	10.1	11.4
Belgium	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.5	8.3	7.5	7	7.9	8.3	7.2	7.6
Bulgaria	16.4	19.5	18.2	13.7	12.1	10.1	9	6.9	5.6	6.8	10.3	11.3	12.3
Czech Republic	8.8	8.1	7.3	7.8	8.3	7.9	7.1	5.3	4.4	6.7	7.3	6.7	7
Denmark	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9	3.8	3.5	6	7.5	7.6	7.5
Germany	8	7.9	8.7	9.8	10.5	11.3	10.3	8.7	7.5	7.8	7.1	5.9	5.5
Estonia	13.6	12.6	10.3	10.1	9.7	7.9	5.9	4.6	5.5	13.8	16.9	12.5	10.2
Ireland	4.2	3.9	4.5	4.6	4.5	4.4	4.5	4.7	6.4	12	13.9	14.7	14.7
Greece	11.2	10.7	10.3	9.7	10.5	9.9	8.9	8.3	7.7	9.5	12.6	17.7	24.3
Spain	11.7	10.5	11.4	11.4	10.9	9.2	8.5	8.3	11.3	18	20.1	21.7	25
France	9	8.2	8.3	8.9	9.3	9.3	9.2	8.4	7.8	9.5	9.7	9.6	10.2
Croatia	15.8	15.9	15.1	14.1	13.8	12.8	11.4	9.6	8.4	9.1	11.8	13.5	15.9
Italy	10	9	8.5	8.4	8	7.7	6.8	6.1	6.7	7.8	8.4	8.4	10.7
Cyprus	4.8	3.9	3.5	4.1	4.6	5.3	4.6	3.9	3.7	5.4	6.3	7.9	11.9
Latvia	14.3	13.3	12.1	10.7	10.6	9.1	6.9	6.1	7.7	17.5	19.5	16.2	15
Lithuania	16.4	17.4	13.8	12.4	11.3	8	5.2	3.8	5.3	13.6	18	15.4	13.4
Luxembourg	2.2	1.9	2.6	3.8	5	4.6	4.6	4.2	4.9	5.1	4.6	4.8	5.1
Hungary	6.3	5.6	5.6	5.8	6.1	7.2	7.5	7.4	7.8	10	11.2	10.9	10.9
Malta	6.7	7.6	7.4	7.7	7.2	6.9	6.9	6.5	6	6.9	6.9	6.5	6.4
Netherlands	3.1	2.5	3.1	4.2	5.1	5.3	4.4	3.6	3.1	3.7	4.5	4.4	5.3
Austria	3.6	3.6	4.2	4.3	4.9	5.2	4.8	4.4	3.8	4.8	4.4	4.2	4.3
Poland	16.1	18.3	20	19.8	19.1	17.9	13.9	9.6	7.1	8.1	9.7	9.7	10.1
Portugal	4.5	4.6	5.7	7.1	7.5	8.6	8.6	8.9	8.5	10.6	12	12.9	15.9
Romania	6.8	6.6	7.5	6.8	8	7.2	7.3	6.4	5.8	6.9	7.3	7.4	7
Slovenia	6.7	6.2	6.3	6.7	6.3	6.5	6	4.9	4.4	5.9	7.3	8.2	8.9
Slovakia	18.9	19.5	18.8	17.7	18.4	16.4	13.5	11.2	9.6	12.1	14.5	13.7	14
Finland	9.8	9.1	9.1	9	8.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4	7.8	7.7
Sweden	5.6	5.8	6	6.6	7.4	7.7	7.1	6.1	6.2	8.3	8.6	7.8	8
United Kingdom	5.4	5	5.1	5	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8	8	7.9
Iceland	:	:	:	3.3	3.1	2.6	2.9	2.3	3	7.2	7.6	7.1	6
Norway	3.2	3.4	3.7	4.2	4.3	4.5	3.4	2.5	2.5	3.2	3.6	3.3	3.2
Switzerland	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Turkey	:	:	:	:	:	9.2	8.7	8.8	9.7	12.5	10.7	8.8	8.1
United States	4	4.8	5.8	6	5.5	5.1	4.6	4.6	5.8	9.3	9.6	8.9	8.1
Japan	4.7	5	5.4	5.3	4.7	4.4	4.1	3.9	4	5.1	5.1	4.6	4.3

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

like Cyprus, Malta, Slovenia, Hungary and middle-sized Romania while comparing to the EU average. They have been also performing better than the majority of EU-15 countries (except for the Netherlands, Austria, Denmark, and the United Kingdom). Very big progress in terms of fighting unemployment is visible in Poland, Estonia, Lithuania, Slovakia or Bulgaria, where there was a drop from two-digit to one-digit rates. The post-crisis years again show an increase in the majority of countries, but also some improvement with the revival of their economies is expected. One has to remember that the biggest problems are: regional differences and disparities among different age groups, as well as different rates among women and men²⁰. These problems need further labour market interventions and possibilities for job creation being a part of the economic policies in the MS and EU.

3. *Macroeconomic stability indicators*

One of the most important criteria showing stability of the economy and forming part of the Maastricht criteria (necessary to be fulfilled before adopting the common currency of the euro and/ or obtaining aid from the Cohesion Fund) are the level of inflation (HICP) and related to this the level of interest rates (not analyzed in the article), and two public finance criteria: government deficit and debt.

In the case of inflation, the lowest levels are in Cyprus, Malta, Poland, the Czech Republic and then Estonia, while the highest values are in Bulgaria and Romania. The values differ in the years depending on the reaction to the slow-down and up-turns, but leading countries keep inflation at similar rates to the average-performing MS of the EU-15 (for more see Table 7). The majority of the central banks of both NMS and others followed the first goal of the European Central Bank: fighting inflation, and macroeconomic policy instruments were directed toward achieving this goal.

With regard to public finance, two main criteria—showing the discipline, and also maybe reflecting the propensity, to invest—are the government deficit and debt. In the case of the government deficit, the reference value (as % of GDP) according to the criteria should be no lower than 3 %. The values that are higher than the reference point, especially after the 2008-crisis, are under the special surveillance of the authorities and may start the procedure of an excessive deficit. The best performing countries among NMS are those who adopted the euro: Estonia, Latvia and Slovenia (see more Table 8). Slovakia made big progress towards a reduction of its deficit

²⁰ On the basis of Eurostat data, last retrieval 14.01.2014

Table 7
HICP total 2002-2012, annual average rate of change, (%)

GEO/TIME	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
European Union (changing composition)	2.1	2	2	2.2	2.2	2.3	3.7	1	2.1	3.1	2.6	1.5
EU-28	2.5	2.1	2.3	2.3	2.3	2.4	3.7	1	2.1	3.1	2.6	1.5
EU-27	2.5	2.1	2.3	2.3	2.3	2.4	3.7	1	2.1	3.1	2.6	1.5
Euro area (changing composition)	2.2	2.1	2.1	2.2	2.2	2.1	3.3	0.3	1.6	2.7	2.5	1.4
Euro area 17	2.3	2.1	2.2	2.2	2.2	2.1	3.3	0.3	1.6	2.7	2.5	1.4
Belgium	1.6	1.5	1.9	2.5	2.3	1.8	4.5	0	2.3	3.4	2.6	1.2
Bulgaria	5.8	2.3	6.1	6	7.4	7.6	12	2.5	3	3.4	2.4	0.4
Czech Republic	1.4	-0.1	2.6	1.6	2.1	3	6.3	0.6	1.2	2.1	3.5	1.4
Denmark	2.4	2	0.9	1.7	1.9	1.7	3.6	1.1	2.2	2.7	2.4	0.5
Germany	1.4	1	1.8	1.9	1.8	2.3	2.8	0.2	1.2	2.5	2.1	1.6
Estonia	3.6	1.4	3	4.1	4.4	6.7	10.6	0.2	2.7	5.1	4.2	3.2
Ireland	4.7	4	2.3	2.2	2.7	2.9	3.1	-1.7	-1.6	1.2	1.9	:
Greece	3.9	3.4	3	3.5	3.3	3	4.2	1.3	4.7	3.1	1	-0.9
Spain	3.6	3.1	3.1	3.4	3.6	2.8	4.1	-0.2	2	3.1	2.4	1.5
France	1.9	2.2	2.3	1.9	1.9	1.6	3.2	0.1	1.7	2.3	2.2	1
Croatia	2.5	2.4	2.1	3	3.3	2.7	5.8	2.2	1.1	2.2	3.4	2.3
Italy	2.6	2.8	2.3	2.2	2.2	2	3.5	0.8	1.6	2.9	3.3	1.3
Cyprus	2.8	4	1.9	2	2.2	2.2	4.4	0.2	2.6	3.5	3.1	0.4
Latvia	2	2.9	6.2	6.9	6.6	10.1	15.3	3.3	-1.2	4.2	2.3	0
Lithuania	0.3	-1.1	1.2	2.7	3.8	5.8	11.1	4.2	1.2	4.1	3.2	1.2
Luxembourg	2.1	2.5	3.2	3.8	3	2.7	4.1	0	2.8	3.7	2.9	1.7
Hungary	5.2	4.7	6.8	3.5	4	7.9	6	4	4.7	3.9	5.7	1.7
Malta	2.6	1.9	2.7	2.5	2.6	0.7	4.7	1.8	2	2.5	3.2	1
Netherlands	3.9	2.2	1.4	1.5	1.7	1.6	2.2	1	0.9	2.5	2.8	2.6
Austria	1.7	1.3	2	2.1	1.7	2.2	3.2	0.4	1.7	3.6	2.6	2.1
Poland	1.9	0.7	3.6	2.2	1.3	2.6	4.2	4	2.7	3.9	3.7	0.8
Portugal	3.7	3.3	2.5	2.1	3	2.4	2.7	-0.9	1.4	3.6	2.8	0.4
Romania	22.5	15.3	11.9	9.1	6.6	4.9	7.9	5.6	6.1	5.8	3.4	3.2
Slovenia	7.5	5.7	3.7	2.5	2.5	3.8	5.5	0.9	2.1	2.1	2.8	1.9
Slovakia	3.5	8.4	7.5	2.8	4.3	1.9	3.9	0.9	0.7	4.1	3.7	1.5
Finland	2	1.3	0.1	0.8	1.3	1.6	3.9	1.6	1.7	3.3	3.2	2.2
Sweden	1.9	2.3	1	0.8	1.5	1.7	3.3	1.9	1.9	1.4	0.9	0.4
United Kingdom	1.3	1.4	1.3	2.1	2.3	2.3	3.6	2.2	3.3	4.5	2.8	2.6
Iceland	5.3	1.4	2.3	1.4	4.6	3.6	12.8	16.3	7.5	4.2	6	4.1
Norway	0.8	2	0.6	1.5	2.5	0.7	3.4	2.3	2.3	1.2	0.4	2
Switzerland	:	:	:	:	1	0.8	2.3	-0.7	0.6	0.1	-0.7	0.1
Turkey	47	25.3	10.1	8.1	9.3	8.8	10.4	6.3	8.6	6.5	9	7.5
United States	1.6	2.3	2.7	3.4	3.2	2.8	3.8	-0.4	1.6	:	:	:
Japan	-0.9	-0.3	0	-0.3	0.3	0	1.4	-1.4	-0.7	:	:	:

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Table 8
Government deficit/ surplus*, 2000-2012 (% of GDP)

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-28	:	:	:	:	:	:	:	:	:	-6.9	-6.5	-4.4	-3.9
EU-27	0.6	-1.5	-2.6	-3.2	-2.9	-2.5	-1.5	-0.9	-2.4	-6.9	-6.5	-4.4	-3.9
EU-25	0.6	-1.5	-2.6	-3.2	-2.9	-2.5	-1.5	-0.9	-2.4	-6.9	-6.5	-4.4	-3.9
Euro area 18	-0.1	-1.9	-2.7	-3.1	-2.9	-2.5	-1.3	-0.7	-2.1	-6.4	-6.2	-4.2	-3.7
Euro area 17	-0.1	-1.9	-2.7	-3.1	-2.9	-2.5	-1.3	-0.7	-2.1	-6.4	-6.2	-4.2	-3.7
Euro area 16	-0.1	-1.9	-2.7	-3.1	-2.9	-2.5	-1.4	-0.7	-2.1	-6.4	-6.2	-4.2	-3.7
Belgium	0.0	0.4	-0.1	-0.1	-0.1	-2.5	0.4	-0.1	-1.0	-5.6	-3.7	-3.7	-4.0
Bulgaria	-0.5	1.1	-1.2	-0.4	1.9	1.0	1.9	1.2	1.7	-4.3	-3.1	-2.0	-0.8
Czech Republic	-3.6	-5.6	-6.5	-6.7	-2.8	-3.2	-2.4	-0.7	-2.2	-5.8	-4.7	-3.2	-4.4
Denmark	2.3	1.5	0.4	0.1	2.1	5.2	5.2	4.8	3.2	-2.7	-2.5	-1.8	-4.1
Germany	1.1	-3.1	-3.8	-4.2	-3.8	-3.3	-1.6	0.2	-0.1	-3.1	-4.2	-0.8	0.1
Estonia	-0.2	-0.1	0.3	1.7	1.6	1.6	2.5	2.4	-2.9	-2.0	0.2	1.1	-0.2
Ireland	4.9	0.9	-0.4	0.4	1.4	1.6	2.9	0.2	-7.4	-13.7	-30.6	-13.1	-8.2
Greece	-3.7	-4.5	-4.8	-5.6	-7.5	-5.2	-5.7	-6.5	-9.8	-15.7	-10.7	-9.5	-9.0
Spain	-0.9	-0.5	-0.3	-0.3	-0.1	1.3	2.4	2.0	-4.5	-11.1	-9.6	-9.6	-10.6
France	-1.5	-1.5	-3.1	-4.1	-3.6	-2.9	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.1	-5.3	-4.8
Croatia	:	:	:	:	:	:	:	:	:	-5.3	-6.4	-7.8	-5.0
Italy	-0.8	-3.1	-3.1	-3.6	-3.5	-4.4	-3.4	-1.6	-2.7	-5.5	-4.5	-3.8	-3.0
Cyprus	-2.3	-2.2	-4.4	-6.6	-4.1	-2.4	-1.2	3.5	0.9	-6.1	-5.3	-6.3	-6.4
Latvia	-2.8	-2.0	-2.3	-1.6	-1.0	-0.4	-0.5	-0.4	-4.2	-9.8	-8.1	-3.6	-1.3
Lithuania	-3.2	-3.5	-1.9	-1.3	-1.5	-0.5	-0.4	-1.0	-3.3	-9.4	-7.2	-5.5	-3.2
Luxembourg	6.0	6.1	2.1	0.5	-1.1	0.0	1.4	3.7	3.2	-0.7	-0.8	0.1	-0.6
Hungary	-3.0	-4.1	-9.0	-7.3	-6.5	-7.9	-9.4	-5.1	-3.7	-4.6	-4.3	4.3	-2.0
Malta	-5.7	-6.3	-5.7	-9.0	-4.6	-2.9	-2.7	-2.3	-4.6	-3.7	-3.5	-2.8	-3.3
Netherlands	2.0	-0.2	-2.1	-3.1	-1.7	-0.3	0.5	0.2	0.5	-5.6	-5.1	-4.3	-4.1
Austria	-1.7	0.0	-0.7	-1.5	-4.4	-1.7	-1.5	-0.9	-0.9	-4.1	-4.5	-2.5	-2.5
Poland	-3.0	-5.3	-5.0	-6.2	-5.4	-4.1	-3.6	-1.9	-3.7	-7.5	-7.9	-5.0	-3.9
Portugal	-3.3	-4.8	-3.4	-3.7	-4.0	-6.5	-4.6	-3.1	-3.6	-10.2	-9.8	-4.3	-6.4
Romania	-4.7	-3.5	-2.0	-1.5	-1.2	-1.2	-2.2	-2.9	-5.7	-9.0	-6.8	-5.6	-3.0
Slovenia	-3.7	-4.0	-2.4	-2.7	-2.3	-1.5	-1.4	0.0	-1.9	-6.3	-5.9	-6.3	-3.8
Slovakia	-12.3	-6.5	-8.2	-2.8	-2.4	-2.8	-3.2	-1.8	-2.1	-8.0	-7.7	-5.1	-4.5
Finland	7.0	5.1	4.2	2.6	2.5	2.9	4.2	5.3	4.4	-2.5	-2.5	-0.7	-1.8
Sweden	3.6	1.5	-1.3	-1.0	0.6	2.2	2.3	3.6	2.2	-0.7	0.3	0.2	-0.2
United Kingdom	3.5	0.4	-2.1	-3.5	-3.5	-3.4	-2.8	-2.8	-5.0	-11.4	-10.1	-7.7	-6.1
Iceland	:	:	:	:	:	4.9	6.3	5.4	-13.5	-9.9	-10.1	-5.6	-3.8
Norway	:	13.5	9.3	7.3	11.1	15.1	18.5	17.5	18.8	10.5	11.0	13.3	13.6
Former Yugoslav Republic of Macedonia. the	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Turkey	-6.8	-23.9	-10.2	-9.0	-4.4	-1.2	0.8	-1.5	-2.8	-7.0	-2.6	:	:

Legend: * indicator: Net lending (+)/Net borrowing (-) under the EDP (Excessive Deficit Procedure).

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Table 9
Government debt 2000-2012 (% of GDP)

GEO/TIME	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-28	:	:	:	:	:	:	:	:	:	74.3	79.8	82.3	85.1
EU-27	61.8	60.9	60.3	61.9	62.2	62.7	61.5	58.9	62.2	74.5	80.0	82.4	85.2
EU-25	62.0	61.1	60.5	62.1	62.5	63.1	62.0	59.5	62.9	75.2	80.7	83.1	85.9
Euro area 18	69.2	68.1	68.0	69.1	69.6	70.2	68.5	66.2	70.1	79.9	85.4	87.2	90.5
Euro area 17	69.2	68.2	68.0	69.2	69.6	70.3	68.6	66.4	70.2	80.0	85.4	87.3	90.6
Euro area 16	69.3	68.3	68.1	69.3	69.7	70.3	68.7	66.5	70.3	80.1	85.6	87.4	90.8
Belgium	107.8	106.5	103.4	98.4	94.0	92.0	87.9	84.0	89.2	95.7	95.7	98.0	99.8
Bulgaria	72.5	66.0	52.4	44.4	37.0	27.5	21.6	17.2	13.7	14.6	16.2	16.3	18.5
Czech Republic	17.8	23.9	27.1	28.6	28.9	28.4	28.3	27.9	28.7	34.6	38.4	41.4	46.2
Denmark	52.4	49.6	49.5	47.2	45.1	37.8	32.1	27.1	33.4	40.7	42.7	46.4	45.4
Germany	60.2	59.1	60.7	64.4	66.2	68.6	68.0	65.2	66.8	74.5	82.5	80.0	81.0
Estonia	5.1	4.8	5.7	5.6	5.0	4.6	4.4	3.7	4.5	7.1	6.7	6.1	9.8
Ireland	37.0	34.5	31.8	31.0	29.4	27.2	24.6	24.9	44.2	64.4	91.2	104.1	117.4
Greece	103.4	103.7	101.7	97.4	98.6	100.0	106.1	107.4	112.9	129.7	148.3	170.3	156.9
Spain	59.4	55.6	52.6	48.8	46.3	43.2	39.7	36.3	40.2	54.0	61.7	70.5	86.0
France	57.3	56.9	58.8	62.9	64.9	66.4	63.7	64.2	68.2	79.2	82.4	85.8	90.2
Croatia	:	36.6	44.9	51.6	55.5								
Italy	108.6	108.3	105.4	104.1	103.7	105.7	106.3	103.3	106.1	116.4	119.3	120.7	127.0
Cyprus	59.6	61.2	65.1	69.7	70.9	69.4	64.7	58.8	48.9	58.5	61.3	71.5	86.6
Latvia	12.4	14.1	13.6	14.7	15.0	12.5	10.7	9.0	19.8	36.9	44.4	41.9	40.6
Lithuania	23.6	23.0	22.2	21.0	19.3	18.3	17.9	16.8	15.5	29.3	37.8	38.3	40.5
Luxembourg	6.2	6.3	6.3	6.2	6.3	6.1	6.7	6.7	14.4	15.5	19.5	18.7	21.7
Hungary	56.1	52.7	55.9	58.6	59.5	61.7	65.9	67.0	73.0	79.8	82.2	82.1	79.8
Malta	53.9	58.9	57.9	66.0	69.8	68.0	62.5	60.7	60.9	66.5	66.8	69.5	71.3
Netherlands	53.8	50.7	50.5	52.0	52.4	51.8	47.4	45.3	58.5	60.8	63.4	65.7	71.3
Austria	66.2	66.8	66.2	65.3	64.7	64.2	62.3	60.2	63.8	69.2	72.3	72.8	74.0
Poland	36.8	37.6	42.2	47.1	45.7	47.1	47.7	45.0	47.1	50.9	54.9	56.2	55.6
Portugal	50.7	53.8	56.8	59.4	61.9	67.7	69.4	68.4	71.7	83.7	94.0	108.2	124.1
Romania	22.5	25.7	24.9	21.5	18.7	15.8	12.4	12.8	13.4	23.6	30.5	34.7	37.9
Slovenia	26.3	26.5	27.8	27.2	27.3	26.7	26.4	23.1	22.0	35.2	38.7	47.1	54.4
Slovakia	50.3	48.9	43.4	42.4	41.5	34.2	30.5	29.6	27.9	35.6	41.0	43.4	52.4
Finland	43.8	42.5	41.5	44.5	44.4	41.7	39.6	35.2	33.9	43.5	48.7	49.2	53.6
Sweden	53.9	54.7	52.5	51.7	50.3	50.4	45.3	40.2	38.8	42.6	39.4	38.6	38.2
United Kingdom	40.5	37.3	37.1	38.7	40.3	41.7	42.7	43.7	51.9	67.1	78.4	84.3	88.7
Iceland	:	:	:	:	:	26.0	27.9	28.5	70.4	87.9	93.0	99.1	96.4
Norway	:	29.2	36.1	44.3	45.6	44.5	55.4	51.5	48.2	42.8	42.5	28.2	28.8
Former Yugoslav Republic of Macedonia, the	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Turkey	43.1	77.9	74.0	67.7	59.6	52.7	46.5	39.9	40.0	46.1	42.4	:	:

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

in the pre-crisis years. Also Cyprus was doing well, while Malta had slightly worse results. Among non-euro-zone NMS good results are presented by Lithuania, Bulgaria and Romania. In the case of four countries a surplus was experienced: Estonia, Bulgaria and pre-crisis Cyprus (vs. Denmark, Germany, Luxembourg, Finland, Sweden and Spain). The highest deficit rates in the analyzed period were observable in Hungary, the Czech Republic and Poland. In all NMS joining the EU affected rigour in terms of deficit, the post-2008 years were worse in all EU MS, while the best results were obtained by Estonia, Latvia and Hungary for 2012.

In the case of public/ government debt, the reference point according to the criteria is that it should not exceed 60 % of the GDP. With regard to NMS, the situation is very much differentiated among them. Estonia in the whole analyzed period (despite almost a doubling of debt up to 2012 from 5.1, through a drop to 3.7 and an increase after the crisis to 9.8 % of GDP—see Table 9) and Latvia in the first half of analyzed period have a very low level of debt. Slovakia, Lithuania and Romania tried to reduce their debts over half of the analyzed period, but in last 4-5 years their levels have risen. The only country that consequently has reduced its debt is Bulgaria. Some countries: the Czech Republic or Poland, for some years kept the debt around similar values, but recently their debt has grown. The most striking increase was observable for 2012 for Cyprus due to the financial problems that were revealed. The increase of debt in the case of the majority of countries is also linked to developmental investment, which may bring about effects in some years to come. In general, the levels of government debt (except for Italy, Greece or Belgium) are not very much different among the Member States that joined before and after 2004.

Summing up, with regard to the analyzed indicators, one may observe macroeconomic stabilization over the years due to binding regulations or conditionalities linked to the transfer of budgetary allocations and the use of potential sanctions for non-complying with standards. Countries that decided to adopt the euro made an additional effort to keep inflation, their public deficit and their debt at the required levels and some of them due to additional structural reforms have gradually improved their performance.

4. *Trade*

One of the major, most important effects of integration should be an increase in the volume of trade among each of the MS. As a consequence of the EU's common trade policy, of growing competitiveness and the development of enterprises also extra EU trade has been growing.

With regard to intra EU exports one may find that between 2003 and 2014 all NMS either tripled or doubled (Slovenia, Hungary, Malta) their export to the EU-27 countries. It is worth mentioning that even before their accession they were offered non-tariff access to the EU market that was put in the Europe Agreements establishing Accession/ Accession agreements (Table 10). The EU-15 MS have also increased their exports volume but not to the same extent (it varied among countries between almost no change—Ireland, almost 45 %—Germany, 84 %—the Netherlands or ca. 100 %—Greece). In total, volume of exports in the EU increased by 47 %. In the case of intra-EU imports the same tendency has been shown for all NMS (Table 11) and a similar increase of import volumes is noticeable (these tripled or doubled). For EU-15 MS similar tendencies to those observed in the case of exports has been detected. In total, the volume of imports increased by 51 % in the analyzed years.

With regard to trade balance between 2003 and 2012, only three NMS have experienced a constant surplus: the Czech Republic, Hungary and Slovakia, but in 2008 almost all NMS established a surplus (except for Bulgaria and Romania), while among the EU-15 MS: Denmark, Finland, Germany, Ireland and the Netherlands. Total trade balance in the EU was positive (Table 12). In conclusion, the enlargements of 2004+ contributed to an increase of volume of trade in the EU to a large extent.

Analyzing the extra-EU trade one may observe in the case of NMS that the volumes of both imports and exports have increased in the period 2003 to 2013. The volume of exports has increased significantly in all NMS. The most striking increase is in Cyprus (it has increased 8 times), Estonia (6), the Czech Republic (4.5) or Poland (4). The lowest increase for NMS still meant a doubling of the exports volume. (Table 13). Also in the EU-15 MS the volume of exports increased, but in total exports outside the EU only doubled in the analyzed years.

The volume of imports almost tripled in Lithuania, Poland, Slovenia and Slovakia, doubled in many countries but increased only slightly in Estonia. The total volume for the EU imports almost doubled in the analyzed years (Table 14).

The trade balance for the majority of NMS is negative, except for Malta and Slovenia (the latter since 2010 has experienced a deficit). In 2008 all NMS except for Bulgaria and Romania achieved a surplus, while after the crisis the only countries with a positive balance are Estonia and Latvia. In the whole EU between 2003 and 2013 the balance was negative, though a positive trade balance was observed in Austria, Denmark, Finland, France Germany, Ireland and Sweden. (Table 15).

Table 10
Exports 2003-2013 total, EU 27 partners (in million ECU/EUR)

GEO/TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	1 914 486	2 072 649	2 216 958	2 498 390	2 662 359	2 719 324	2 198 406	2 541 357	2 806 258	2 828 853
EU-25	174 388	190 059	206 230	223 135	239 248	246 595	201 104	224 399	246 176	243 381
Belgium	4 212	4 970	5 537	7 129	8 220	9 118	7 595	9 469	12 605	12 152
Bulgaria	37 588	48 330	53 702	64 789	76 233	84 768	68 643	84 265	97 218	98 528
Czech Republic	41 302	43 754	48 363	52 398	52 752	55 449	45 514	47 706	52 430	52 020
Denmark	431 129	472 272	501 637	561 348	623 856	622 664	500 699	570 915	627 745	625 669
Germany	3 299	3 833	4 847	5 063	5 642	5 934	4 509	5 994	7 961	8 278
Estonia	51 151	52 974	56 229	54 820	56 276	53 694	50 851	51 037	52 152	53 872
Ireland	7 680	8 787	9 542	11 433	12 289	12 770	10 134	11 516	12 537	12 185
Greece	103 882	109 156	112 048	121 128	130 792	133 155	113 809	131 804	146 702	145 353
Spain	231 088	239 805	236 467	258 686	267 608	267 601	217 433	240 623	261 023	260 925
France	165 034	175 947	183 661	203 069	222 173	217 210	168 064	193 450	210 666	209 214
Italy	258	513	862	746	730	770	603	700	887	816
Cyprus	2 031	2 493	3 176	3 553	4 395	4 730	3 736	4 835	6 224	6 979
Latvia	3 867	5 023	6 230	7 166	8 100	9 694	7 584	9 544	12 355	13 963
Lithuania	10 501	11 793	13 752	16 337	14 690	15 449	13 351	12 488	12 764	12 027
Luxembourg	32 064	37 111	40 923	47 473	54 963	57 672	46 847	55 589	61 258	61 288
Hungary	971	1 000	1 004	1 155	1 109	954	819	1 113	1 293	1 290
Malta	210 366	229 535	260 683	292 284	313 779	342 350	276 227	334 428	369 008	387 653
Netherlands	64 667	69 990	72 280	78 415	86 645	89 024	70 376	82 004	89 797	89 721
Austria	38 932	48 465	56 521	69 674	80 658	90 178	77 916	95 314	105 695	108 107
Poland	22 769	23 045	24 996	27 852	29 525	28 904	23 892	28 104	31 873	32 197
Portugal	11 753	14 139	15 598	18 167	21 265	23 758	21 589	27 009	32 155	31 586
Romania	7 694	8 877	10 544	12 653	15 224	15 799	12 998	15 656	17 717	17 220
Slovenia	16 590	19 338	22 346	28 947	37 071	41 285	34 522	41 144	48 607	53 237
Slovakia	28 315	28 712	29 908	35 225	37 332	36 668	25 053	28 484	31 663	30 465
Finland	52 963	58 491	62 123	70 807	75 354	74 859	54 712	68 280	75 240	76 419
Sweden	159 992	164 238	177 749	224 937	186 430	178 271	139 827	165 488	182 507	184 309
United Kingdom										

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Table 11
Imports, EU 2003-2013, total, EU 27 partners (in million ECU/EUR)

GEO/TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	1 824 120	1 996 085	2 146 974	2 420 467	2 598 872	2 646 318	2 133 441	2 470 714	2 740 048	2 757 475
EU-25	152 807	167 221	184 691	200 115	211 903	221 585	178 931	203 913	227 700	232 024
Belgium	5 548	6 624	7 821	9 431	12 779	14 228	10 118	11 256	13 899	14 937
Czech Republic	32 658	45 159	50 067	59 738	69 069	:	58 789	71 553	81 457	82 279
Denmark	37 244	38 819	43 136	49 193	52 088	53 265	41 675	43 761	48 416	50 614
Germany	353 331	377 748	402 690	460 130	497 279	512 768	428 900	502 933	571 747	576 949
Estonia	3 713	4 943	6 279	7 974	8 994	:	5 843	7 394	9 993	11 015
Ireland	29 894	32 719	36 751	39 877	42 797	39 902	29 448	30 617	33 252	32 812
Greece	23 065	28 242	28 169	31 193	34 971	36 172	29 980	26 397	24 893	22 484
Spain	127 846	141 103	148 945	161 716	179 004	169 596	131 060	145 567	153 951	142 324
France	247 638	263 608	273 678	298 642	319 989	332 282	280 759	315 491	348 301	352 295
Italy	166 507	177 575	183 847	202 859	215 453	208 784	170 868	201 364	215 728	200 314
Cyprus	2 156	3 066	3 511	3 787	4 330	:	4 054	4 525	4 303	3 919
Latvia	3 496	4 316	5 263	7 035	8 658	:	5 305	6 709	9 082	10 485
Lithuania	4 781	6 323	7 433	9 683	12 173	:	7 754	9 989	12 949	14 240
Luxembourg	11 068	12 243	13 157	15 240	15 067	16 324	12 962	15 225	17 168	16 549
Hungary	27 256	33 343	37 386	43 766	48 446	:	38 264	45 009	51 038	52 064
Malta	1 945	2 143	2 265	2 425	2 591	:	2 404	2 679	3 327	3 939
Netherlands	128 432	136 627	144 575	165 246	180 155	190 034	155 837	181 438	199 176	208 539
Austria	71 977	79 757	82 372	87 047	94 354	97 762	79 880	92 925	105 682	105 467
Poland	42 009	54 319	61 540	73 832	88 611	:	77 750	95 064	105 848	102 500
Portugal	33 155	34 071	39 854	43 350	45 887	48 007	40 376	44 798	43 610	40 402
Romania	14 453	17 326	20 513	25 815	36 579	39 827	28 456	33 972	39 944	40 147
Slovenia	9 364	11 714	12 978	14 948	16 980	:	13 476	15 403	17 268	16 766
Slovakia	14 833	18 929	21 668	26 925	33 015	:	29 878	35 306	41 990	45 024
Finland	25 669	27 853	31 508	35 342	38 187	38 710	28 393	33 305	37 226	37 322
Sweden	53 097	58 275	63 186	70 773	79 459	79 217	58 396	75 314	86 677	84 941
United Kingdom	200 177	212 019	233 693	274 386	250 055	229 589	183 885	218 809	235 422	257 123

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Table 12
Trade balance 2003-2013 (EU 27 partner, in million ECU/EURO)

GEO/TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	90 366	76 564	69 984	77 923	63 487	73 006	64 965	70 643	66 210	71 378
EU-25	21 581	22 838	21 539	23 020	27 345	25 010	22 173	20 486	18 475	11 357
Belgium	-1 335	-1 654	-2 283	-2 302	-4 559	-5 110	-2 523	-1 787	-1 294	-2 785
Bulgaria	4 930	3 171	3 636	5 051	7 164	84 768	9 854	12 712	15 761	16 249
Denmark	4 058	4 935	5 227	3 205	664	2 184	3 839	3 945	4 014	1 406
Germany	77 797	94 524	98 946	101 218	126 577	109 896	71 799	67 982	55 998	48 720
Estonia	-413	-1 111	-1 432	-2 911	-3 352	5 934	-1 334	-1 400	-2 033	-2 737
Ireland	21 257	20 255	19 479	14 943	13 479	13 793	21 403	20 421	18 900	21 060
Greece	-15 385	-19 455	-18 627	-19 760	-22 682	-23 402	-19 846	-14 881	-12 356	-10 299
Spain	-23 963	-31 947	-36 898	-40 588	-48 212	-36 441	-17 251	-13 764	-7 249	3 029
France	-16 550	-23 803	-37 210	-39 956	-52 381	-64 680	-63 325	-74 868	-87 277	-91 370
Italy	-1 473	-1 629	-186	210	6 721	8 427	-2 804	-7 914	-5 062	8 899
Cyprus	-1 898	-2 553	-2 649	-3 042	-3 600	770	-3 451	-3 825	-3 416	-3 102
Latvia	-1 465	-1 823	-2 087	-3 481	-4 263	4 730	-1 569	-1 874	-2 858	-3 506
Lithuania	-914	-1 300	-1 202	-2 517	-4 072	9 694	-170	-445	-594	-276
Luxembourg	-567	-450	595	1 096	-377	-876	389	-2 737	-4 404	-4 522
Hungary	4 807	3 768	3 537	3 707	6 518	57 672	8 583	10 581	10 220	9 223
Malta	-973	-1 143	-1 261	-1 270	-1 482	954	-1 585	-1 566	-2 034	-2 650
Netherlands	81 934	92 909	116 106	127 038	133 624	152 316	120 389	152 991	169 833	179 114
Austria	-7 311	-9 767	-10 092	-8 632	-7 709	-8 738	-9 504	-10 921	-15 885	-15 746
Poland	-3 078	-5 854	-5 019	-4 158	-7 953	90 178	166	250	-153	5 607
Portugal	-10 386	-11 027	-14 858	-15 498	-16 362	-19 103	-16 484	-16 694	-11 738	-8 206
Romania	-2 700	-3 187	-4 915	-7 647	-15 314	-16 069	-6 867	-6 963	-7 789	-8 561
Slovenia	-1 670	-2 837	-2 435	-2 295	-1 756	15 799	-478	252	450	454
Slovakia	1 757	409	678	2 022	4 056	41 285	4 644	5 838	6 617	8 213
Finland	2 646	859	-1 600	-117	-855	-2 043	-3 340	-4 821	-5 563	-6 857
Sweden	-134	216	-1 063	35	-4 105	-4 358	-3 684	-7 034	-11 437	-8 523
United Kingdom	-40 185	-47 781	-55 944	-49 449	-63 625	-51 318	-44 057	-53 321	-52 915	-72 814

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Table 13
Exports extra EU 2003-2013 (in million of ECU/EURO)

GEO/TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	869 237	952 951	1 057 627	1 161 776	1 244 005	1 319 819	1 101 746	1 360 059	1 561 890	1 686 295
EU-25	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Belgium	51 582	56 638	62 559	68 952	75 201	74 210	64 882	83 137	95 857	104 246
Bulgaria	2 456	3 015	3 686	4 619	5 292	6 086	4 104	6 092	7 660	8 641
Czech Republic	5 465	7 130	9 082	10 815	13 149	15 041	12 340	16 046	19 836	23 335
Denmark	17 496	18 212	20 056	21 318	22 528	24 047	21 868	25 041	27 932	30 134
Germany	233 263	259 207	278 779	321 183	340 182	360 591	302 313	378 714	431 152	469 506
Estonia	703	936	1 355	2 656	2 391	2 536	1 978	2 749	4 053	4 272
Ireland	30 846	31 267	31 913	31 772	32 409	31 782	32 264	36 838	38 178	37 271
Greece	4 150	4 401	5 368	5 859	7 102	8 550	7 450	9 568	11 816	15 433
Spain	34 154	37 659	42 799	49 083	54 029	58 233	49 181	60 108	73 522	83 429
France	115 481	123 654	136 033	136 239	140 719	151 382	130 602	154 464	167 477	181 884
Italy	99 581	108 467	116 263	128 944	142 571	151 805	123 669	143 958	165 238	180 511
Cyprus	163	249	316	316	287	341	298	357	419	536
Latvia	526	730	973	1 348	1 668	2 167	1 786	2 356	3 208	4 006
Lithuania	2 291	2 455	3 260	4 097	4 409	6 383	4 213	6 107	7 796	9 107
Luxembourg	1 254	1 271	1 616	1 965	2 043	2 021	1 948	2 408	2 969	3 086
Hungary	6 032	7 560	9 665	12 462	14 646	16 100	12 666	16 435	19 426	19 602
Malta	1 020	1 024	924	1 071	1 399	1 413	1 229	1 592	1 858	2 018
Netherlands	51 314	57 801	65 956	76 965	88 085	91 372	80 736	98 740	110 231	122 699
Austria	21 212	25 175	28 340	30 498	32 742	34 235	27 838	33 074	37 665	39 958
Poland	8 595	11 867	15 369	18 555	21 602	25 717	19 950	25 169	29 862	34 655
Portugal	5 305	5 725	6 141	7 789	8 769	9 943	7 804	9 164	10 955	13 127
Romania	3 861	4 796	6 657	7 683	8 277	9 921	7 496	10 390	13 112	13 420
Slovenia	3 591	4 276	4 927	5 848	6 740	7 405	5 770	6 370	7 251	7 818
Slovakia	2 719	2 967	3 286	4 393	5 625	7 085	5 686	7 633	8 742	10 194
Finland	18 690	20 745	22 738	26 264	28 356	28 913	20 011	23 954	25 193	26 390
Sweden	37 299	40 606	43 143	46 899	47 825	49 786	39 051	51 317	59 073	57 885
United Kingdom	110 187	115 120	136 422	134 180	135 957	142 756	114 613	148 278	181 408	183 132

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Table 14
Imports extra EU 2003-2013 (in million of ECU/EURO)

GEO/TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	935 265	1 027 522	1 183 213	1 363 882	1 445 155	1 582 932	1 234 317	1 531 043	1 726 514	1 791 618
EU-25	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Belgium	54 889	62 396	71 478	79 938	88 395	95 458	75 436	91 180	107 519	109 977
Bulgaria	4 063	4 996	4 677	5 994	9 082	10 866	6 757	7 989	9 508	10 547
Czech Republic	13 070	11 090	11 433	14 482	17 155	:	16 525	23 983	27 828	27 260
Denmark	13 523	15 974	17 616	18 908	19 438	21 091	17 927	18 887	20 307	20 946
Germany (181 156	197 654	221 916	261 982	272 500	292 962	235 244	292 733	329 740	331 548
Estonia	2 003	1 760	1 951	2 738	2 445	:	1 427	1 875	2 728	2 747
Ireland	17 742	16 975	18 362	18 356	18 365	17 186	15 508	14 851	14 597	16 058
Greece	16 585	16 897	18 274	21 654	25 152	28 684	22 004	24 077	23 523	26 708
Spain	56 563	66 575	83 179	100 068	105 054	116 509	79 162	101 107	116 599	118 253
France	104 944	114 996	131 535	132 960	140 326	155 069	123 339	145 450	168 961	172 140
Italy	96 505	108 059	125 445	149 606	157 887	173 267	126 741	166 026	185 700	178 445
Cyprus	1 421	1 357	1 566	1 730	1 955	:	1 563	1 939	1 931	1 758
Latvia	1 131	1 388	1 728	2 157	2 522	:	1 729	2 110	2 621	2 931
Lithuania	3 745	3 635	5 065	5 746	5 640	:	5 369	7 664	9 877	10 835
Luxembourg	3 222	3 873	5 014	6 378	5 385	5 539	5 198	3 702	3 825	4 894
Hungary	15 007	15 325	16 108	18 564	21 285	:	17 486	21 506	22 554	22 123
Malta	909	784	723	1 005	913	:	806	1 139	1 194	1 196
Netherlands	105 571	120 363	147 863	166 733	179 287	204 947	161 881	208 099	231 165	251 609
Austria	16 010	16 638	19 973	22 233	24 608	27 540	22 689	27 018	31 830	33 475
Poland	18 344	17 790	20 157	27 306	32 301	:	29 405	39 242	45 443	50 069
Portugal	8 570	10 103	11 525	12 945	14 040	16 187	11 003	13 849	15 619	15 832
Romania	6 749	8 955	12 056	14 931	14 726	17 321	10 491	12 878	14 995	14 478
Slovenia	2 874	2 562	3 368	4 279	6 048	:	5 529	7 297	8 255	8 167
Slovakia	5 101	5 078	6 183	8 903	11 214	:	10 020	13 745	15 368	15 846
Finland	11 914	13 503	15 728	19 911	21 430	23 692	15 262	18 595	23 309	22 129
Sweden	20 754	22 465	26 595	30 810	32 344	35 349	27 549	37 039	40 497	41 596
United Kingdom	152 901	166 334	183 696	213 565	215 660	217 639	188 268	227 065	251 023	280 050

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

Table 15
Trade balance 2003-2013 (extra EU, in million of ECU/EURO)

GEO/TIME	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-27	-66 028	-74 571	-125 586	-202 106	-201 150	-263 113	-132 571	-170 984	-164 624	-105 323
EU-25										
Belgium	-3 307	-5 758	-8 919	-10 986	-13 194	-21 248	-10 554	-8 043	-11 662	-5 731
Bulgaria	-1 607	-1 981	-991	-1 375	-3 790	-4 780	-2 653	-1 897	-1 848	-1 906
Czech Republic	-7 605	-3 960	-2 351	-3 667	-4 005	15 041	-4 185	-7 937	-7 993	-3 925
Denmark	3 972	2 238	2 441	2 410	3 090	2 956	3 940	6 154	7 625	9 188
Germany	52 107	61 554	56 862	59 201	67 682	67 629	67 069	85 981	101 412	137 958
Estonia	-1 300	-824	-596	-81	-54	2 536	551	874	1 326	1 525
Ireland	13 104	14 293	13 551	13 416	14 045	14 596	16 756	21 987	23 581	21 213
Greece	-12 435	-12 497	-12 906	-15 795	-18 050	-20 134	-14 553	-14 509	-11 706	-11 275
Spain	-22 408	-28 917	-40 380	-50 985	-51 025	-58 276	-29 981	-40 998	-43 078	-34 825
France	10 538	8 658	4 499	3 279	393	-3 687	7 263	9 014	-1 484	9 744
Italy	3 076	408	-9 183	-20 662	-15 317	-21 461	-3 072	-22 068	-20 462	2 066
Cyprus	-1 258	-1 108	-1 250	-1 414	-1 668	341	-1 265	-1 581	-1 511	-1 222
Latvia	-605	-659	-755	-808	-854	2 167	57	246	588	1 075
Lithuania	-1 454	-1 181	-1 805	-1 649	-1 231	6 383	-1 156	-1 557	-2 081	-1 729
Luxembourg	-1 968	-2 602	-3 398	-4 413	-3 341	-3 518	-3 250	-1 294	-856	-1 808
Hungary	-8 974	-7 765	-6 444	-6 102	-6 638	16 100	-4 821	-5 071	-3 128	-2 521
Malta	111	240	201	66	487	1 413	424	453	664	822
Netherlands	-54 257	-62 562	-81 907	-89 768	-91 202	-113 575	-81 145	-109 359	-120 934	-128 910
Austria	5 202	8 537	8 367	8 265	8 134	6 695	5 149	6 056	5 835	6 483
Poland	-9 749	-5 923	-4 788	-8 751	-10 699	25 717	-9 455	-14 073	-15 580	-15 414
Portugal	-3 265	-4 378	-5 384	-5 156	-5 271	-6 244	-3 198	-4 686	-4 664	-2 705
Romania	-2 887	-4 159	-5 399	-7 248	-6 448	-7 400	-2 996	-2 488	-1 884	-1 058
Slovenia	716	1 713	1 559	1 569	692	7 405	241	-926	-1 004	-349
Slovakia	-2 382	-2 111	-2 896	-4 510	-5 589	7 085	-4 334	-6 112	-6 625	-5 652
Finland	6 776	7 242	7 011	6 354	6 927	5 220	4 749	5 360	1 884	4 260
Sweden	16 545	18 141	16 548	16 090	15 481	14 437	11 502	14 278	18 576	16 290
United Kingdom	-42 713	-51 213	-47 274	-79 385	-79 703	-74 882	-73 655	-78 787	-69 615	-96 918

Source: Eurostat, last retrieval 14.01.2014.

III. Conclusions

The European Union has been transforming and enlarging for over sixty years. The European Communities founded by six Member States have evolved towards today's EU of 28 countries. The impact of each enlargement has been slightly different but nevertheless one of the major challenges was faced before the joining of the prospective 12 MS in 2004. Even if this group was split into two enlargements in 2004 with ten, and 2007 the other two, new institutional and political arrangements had to be made. The Treaty of Nice gave an institutional guarantee of operating in the extended number of MS while the most important impact on stabilization of the region was seen in terms of the geopolitical and economic position. NMS had to introduce many reforms and adopt all the obligations coming from the "acquis" that is treated as a milestone in their development paths. The Copenhagen criteria before the accession, the Maastricht criteria and other regulatory acts during the countries membership created a very demanding environment for them. NMS have not formed a very homogenous group and they are among the poorest countries of the EU as a whole. However, the performance of their economies is very good in general. Their results differ because of different conditions, economic structure, depth of reforms and political will to advance with EU integration, but in all cases such indicators as GDP or GDP per capita has increased, even faster than without being outside the organization. The opportunities of the internal market have been used to a different extent by each NMS: the intra EU trade volume (as well as the extra EU one) have increased significantly, which is one of the most striking features of integration. The inflow of capital and FDI gave a chance to increase the competitiveness of their economies and to change the structure of employment. The gaining of know-how and opening up of the market, together with additional financial transfers from the EU budget is reflected in the job creation and the level of employment and unemployment rates. Some countries that have been introducing continuous reforms of their labour market, with wise privatization and pursuit of a proper macroeconomic policy, have improved their position. Six NMS adopted the common currency which already impacted their public finance discipline and the level of inflation or interest rates. Pre-crisis years show the effects of the changes. Even after 2008, many of the NMS started to recover and some of them are even doing better than some of the EU-15 MS. The whole EU gained as a bigger player on the international arena and internally: the EU has almost a population of almost 108 mln: with its new citizens, enterprises and consumers that add a new dynamic to development (even if NMS are net beneficiaries of the budget so far). However, nowadays, all of the MS have to face current

challenges and jointly decide on the directions of the evolution of this unique integration project in the ever changing environment, in order not to lose what already has been achieved.

IV. Bibliography

- BALASSA, B., *The Theory of Economic Integration*, Homewood, 1961.
- BALDWIN, R., FRANCOIS, J.K. and PORTES, R., *The costs and benefits of eastern enlargement: the impact on the EU and central Europe*. Economic Policy, CEPR, CES, MSH, 1997, p. 129 (pp. 127-176).
- EURES website <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?acro=free&lang=pl&step=0&accessing=&content=&restrictions=&fromCountryId=null&langChanged=true> last retrieval 20.11.2013.
- European Commission, DG Enlargement website <http://ec.europa.eu/enlargement> last retrieval 29.11.2013.
- Eurostat, last retrieval 14.01.2014.
- KOWALSKI T., *Globalization and Transformation in Central European Countries: The Case of Poland*, Poznan University Press, Poznań, 2013 pp.98-144
- MAŁUSZYŃSKA, E., “Nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej - sytuacja społeczna i gospodarcza” in MAŁUSZYŃSKA, E. and GRUCHMAN, B. (eds.), *Nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej: Gospodarka, regiony, lobbying. Doświadczenia pierwszych lat członkostwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2009, pp.15-87.
- MUSIAŁKOWSKA, I., “Wykorzystanie funduszy unijnych po 2004 r.” in KONOPACKI, S. (ed.), *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, Ibidem, Łódź, 2009, pp. 223-257; www.mir.gov.pl last retrieval 25.11.2013.
- SINN, H.W. and WERDING, M., “Immigration Following EU Eastern Enlargement”, *CESifo Forum*, vol. 2 No 1.
- TOVIAS, A., “Normative and Economic Implications for Mediterranean Countries of the 2004 European Union enlargement”, *Journal of World Trade*, No 39 (6), Wolter Kluwer Law The Netherlands, 2005, pp. 1135-1159.

Legal acts

- DOC/93/3 22/06/1993 European Council, CONCLUSIONS OF THE PRESIDENCY, Copenhagen, 21-22 June 1993.
- OJ 2001/C 80/01 Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, The Treaties establishing the European Communities and certain related acts.

La consagración de los derechos fundamentales: de principios generales a texto fundacional de la Unión Europea*

Luis Jimena Quesada
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Valencia

Sumario: I. Introducción: rememorando la evolución de la consagración jurídica de los derechos fundamentales como salto cualitativo de *apariencia constitucional* en la Unión Europea (UE).—II. La Carta de los Derechos Fundamentales (CDFUE) ante el dilema estatus formal-real efectividad. 1. Un catálogo, al menos, triplemente asimétrico. 2. La posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ante la CDFUE: la diferencia cualitativa de su labor pretoriana con o sin base normativa.—III. Retos pendientes, pese a la CDFUE: armonización interpretativa, armonización normativa y crisis económica. 1. La voluntad jurisdiccional positiva del TJUE al acometer los contenciosos paralelos a escala internacional. 2. El diálogo judicial del TJUE con las jurisdicciones nacionales. 3. El TJUE: ¿promotor de la primacía y desalentador del control de convencionalidad? 4. La insuficiencia de la adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). 5. La consideración de la CDFUE como verdadero texto fundacional ante las medidas anti-crisis.—IV. Conclusión: superando pequeños pasos y tropiezos en el camino de la consagración jurídica de los derechos fundamentales.

Resumen: El autor argumenta que el reconocimiento formal de los derechos fundamentales como parte de los fundamentos comunes de la UE mediante la remisión a la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado de Lisboa (otorgándole carácter vinculante y, por ende, elevando su rango y confiriéndole el mismo valor jurídico que los Tratados) ha proporcionado una mayor apariencia constitucional a la UE, pero no un nivel más generoso de protección y de disfrute de la ciudadanía. En efecto, además de haber prescindido de garantías específicas, la Carta de la UE ha introducido diversas asimetrías inaceptables, tales como la quiebra del principio de indivisibilidad (los derechos civiles y los sociales no son tratados en pie de igualdad) o la presunta exclusión de diferentes países (República Checa, Polonia y Reino Unido) con respecto a la aplicabilidad de la Carta de

* Recibido 2 de diciembre de 2013, aceptado el 7 de enero de 2014.

la UE. En este contexto, sobre sostener que la formulación de los derechos fundamentales en la Carta de la UE no puede implicar una concepción más estrecha que la desarrollada por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia sobre derechos humanos (como parte de los principios generales del Derecho Comunitario), el ensayo contiene argumentos para superar dichas asimetrías poniendo el acento en la necesidad de voluntad positiva con objeto de reforzar el diálogo judicial sobre la base de las cláusulas de la Carta de la UE que promueven la protección multinivel y el principio *favor libertatis*. En fin, el autor sugiere que si se explotan tales sinergias y toman en consideración otros instrumentos europeos de derechos humanos, se robustecerá la posición de la Carta de los Derechos Fundamentales incluso en el marco de la UE (por ejemplo frente a las medidas de austeridad lanzadas por la Troika) y, por tanto, ello mejorará la eficiencia y la legitimidad democrática de la Unión, así como la coherencia de su acción.

Palabras clave: Derechos fundamentales indivisibles, diálogo judicial y sinergias, armonización y principio *favor libertatis*, adhesión a los instrumentos del Consejo de Europa, efectividad (de la Carta de la UE) *versus* medidas de austeridad.

Abstract: *The author argues that the formal recognition of fundamental rights as common foundations of the EU through the reference to the Charter of Fundamental Rights in the Lisbon Treaty (making that document legally binding and, therefore, elevating the Charter to the same legal value as the Treaties) has provided for more constitutional appearance to the EU, but not for a more generous level of protection and enjoyment of citizenship. Indeed, together with the non-inclusion of specific guarantees, different unacceptable asymmetries have been introduced in the EU Charter, such as the breach of the principle of indivisibility (civil and social rights are not treated on an equal footing) or the presumed exclusion of different countries (Czech Republic, Poland and United Kingdom) from the applicability of the EU Charter. In this context, holding that the formulation of fundamental rights in the EU Charter cannot imply a narrower conception than that developed by the Court of Justice through its human rights jurisprudence (as a part of the general principles of Community law), the essay contains arguments to overcome these asymmetries by emphasizing the necessity of positive will in order to strengthen judicial dialogue on the basis of the EU Charter clauses which promote multilevel protection and favor libertatis principle. Finally, the author suggests that exploiting these synergies and taking into account other European human rights instruments will enhance the position of the Charter of Fundamental Rights even within the EU framework (e.g. against the austerity measures launched by the Troika) and, therefore, this will improve the efficiency and democratic legitimacy of the Union as well as the coherence of its action.*

Keywords: *Indivisible Fundamental Rights, judicial dialogue and synergies, harmonization and favor libertatis principle, accession to Council of Europe instruments, effectiveness (of the EU Charter) versus austerity measures.*

I. Introducción: rememorando la evolución de la consagración jurídica de los derechos fundamentales como salto cualitativo de *aparencia constitucional* en la UE

De entrada, y dada la existencia de centenares de contribuciones científicas dedicadas a la posición y evolución de los derechos fundamentales en la construcción de la UE, es menester no engrosar esa bibliografía con un repaso meramente descriptivo de ese decurso¹. Bastará, por ende, sintetizar que la consagración de los derechos fundamentales ha quedado visualizada como un tránsito desde su consideración judicial como principios generales del Derecho comunitario hacia su formalización normativa como texto fundacional a través de la CDFUE. Pero, sobre todo, es menester analizar con tono crítico el alcance e impacto de dicho tránsito.

En efecto, hasta la vigencia de la CDFUE ganada el 1 de diciembre de 2009 a través del Tratado de Lisboa, las fases de esa consagración de los derechos fundamentales han venido marcadas paralelamente:

- De un lado, por su papel más o menos relegado en los Tratados fundacionales y sus reformas, que han convivido con declaraciones de derechos y libertades programáticas o de *soft-law* y con actos de Derecho derivado o secundario que explícitamente se han plasmado o inspirado la elaboración de la CDFUE teniendo en cuenta en mayor o menor medida los dos instrumentos emblemáticos del Consejo de Europa [el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y la Carta Social Europea (CSE)];
- Y, de otro lado, por una labor pretoriana del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, ora autónoma sustentada en los principios generales, ora más o menos atenta a la conformidad con el CEDH y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), lo que queda confirmado mediante el art. 6.3 TUE.

Por otra parte, y teniendo en mente asimismo el grueso de publicaciones sobre la elaboración y el valor de la CDFUE, es preciso igualmente examinar de modo crítico su alcance real, lo cual significa detenerse a reflexionar si la CDFUE ha incrementado la legitimidad democrática de la UE, como *input* y como *output*:

¹ Para un resumen evolutivo, JIMENA QUESADA, L., *Sistema europeo de derechos fundamentales*, ed. Colex, Madrid, 2006, en particular los capítulos séptimo [«La protección de los derechos fundamentales en la UE (I): hacia un catálogo constitucional de derechos y libertades» (pp. 151 y ss.)] y octavo [«La protección de los derechos fundamentales en la UE (II): los concretos mecanismos de tutela» (pp. 187 y ss.)].

- En cuanto a lo primero, cabe cuestionarse si la CDFUE se elaboró más bien desde los clásicos parámetros de «despotismo ilustrado» y de cierto «academicismo» que vienen caracterizando la aprehensión del Derecho de la Unión Europea, esto es, con distanciamiento respecto de la ciudadanía. Efectivamente, a través del método de la Convención, tanto en el caso de la CDFUE como en el supuesto más amplio del frustrado Tratado constitucional de 2004, se encauzó un proceso participativo hasta entonces desconocido en la construcción europea (con relevante participación de organizaciones de la sociedad civil). Ello no obstante, esa legitimidad democrática parece haber sido más aparente que real²;
- Con relación a lo segundo, es necesario interrogarse acerca de si la efectividad de la CDFUE es verdaderamente percibida por la ciudadanía, o más bien ha seguido alimentando otras preocupaciones «ilustradas» y «académicas» que, sobre ser ineludibles (verbigracia, la manida adhesión de la UE al CEDH), han resultado obsesivas en la clase dirigente y en la academia, sin reparar en la vigencia cotidiana de los derechos. Desde esta óptica, la mayor apariencia constitucional seguramente tenga más de lo primero, de apariencia, pues las pretendidas vestes constitucionales casan mal con la disociación entre las normas y la realidad.

A las citadas cuestiones e interrogantes persiguen responder los epígrafes que siguen, con propuestas y críticas constructivas guiadas transversalmente por otras tantas insoslayables incógnitas: ¿Ha ganado la *Europa de los derechos humanos* con el nuevo método de construcción normativa, en lugar de judicial, de los derechos fundamentales? ¿Acaso la clásica prevalente *Europa de los mercaderes*, con la crisis económica, haya relegado aún más la *Europa de los derechos humanos*? En realidad, ni la CDFUE debería significar una neutralización del papel del TJUE, ni la crisis económica habría de comportar una crisis de derechos humanos en la UE. Posiblemente deberá incidirse en una apuesta menos ilustrada y académica, y más ciudadana y pedagógica a favor de la ciudadanía, para que la prevalencia del credo económico originario de las Comunidades Europeas (lamentada finalmente por Jean Monnet, quien incidió en la cultura) se vea compensado con mayor formación y conciencia ciudadanas³.

² JIMENA QUESADA, L., «La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: rango legal y contenidos sustantivos», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 40, 2009, pp. 63-83.

³ Con tal filosofía, PÉREZ DE LAS HERAS, B., «Derechos fundamentales y ciudadanía en la Constitución Europea: La ciudadanía de la Unión en la Constitución para Europa», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 250, 2005.

II. La CDFUE ante el dilema estatuto formal-real efectividad

1. *Un catálogo, al menos, triplemente asimétrico*

A) Visibilidad formal versus indivisibilidad material

De un primer acercamiento a la CDFUE aparentemente habría mediado unanimidad en encontrar plausible el grado de visibilidad formal que ganaban los derechos fundamentales en la UE. Cabalmente, en el Preámbulo de la propia CDFUE se afirma la necesidad de dotarlos «de mayor *proyección* en una Carta» (versión oficial integrada en el Tratado de Lisboa; la versión oficial proclamada en 2000 se refería a dotarlos «de mayor *presencia* en una Carta»), que a título de ejemplo equivale en las versiones francesa e inglesa a hacerlos «plus *visibles* dans une Charte» o «more *visible* in a Charter», respectivamente.

Por añadidura, esa mayor visibilidad formal condujo a aplaudir a los redactores, entre ellos dirigentes ilustrados e ilustres académicos, por su aparente grado de generosidad al incluir un buen número de derechos y de innovación al sistematizarlos, concretamente con una técnica novedosa consistente en agruparlos en torno a una serie de valores o nociones que rubrican los seis primeros títulos: «dignidad» (Título I, arts. 1 a 5); «libertades» (Título II, arts. 6 a 19); «igualdad» (Título III, arts. 20 a 26); «solidaridad» (Título IV, art. 27 a 38); «ciudadanía» (Título V, arts. 39 a 46), y «justicia» (Título VI, arts. 47 a 50). Permítaseme, empero, no hacer gala de tamaño entusiasmo, mostrando más bien mis críticas.

Pues bien, al margen de lamentar que ese carácter generoso e innovador no se extendiera a las garantías (volveré sobre ello en el epígrafe siguiente), incluso en el plano formal algunos derechos han sido reconocidos con una redacción sesgada pese a extraerse de otros instrumentos, como expresamente se justifica en las Explicaciones anejas⁴. Esa asimetría formal se comprueba asimismo al ubicarse otros derechos fuera del catálogo de la CDFUE⁵.

Peor aún: el loable título global de la Carta etiquetando de «derechos fundamentales» a todos los reconocidos en ella (más acorde con el lenguaje y la *estética* constitucionales) comporta una visibilidad formal que,

⁴ Verbigracia, la formulación del art. 25 CDFUE (*derechos las personas mayores*) es más genérico y aséptico que la fuente inspiradora mencionada en las Explicaciones (el art. 23 CSEr), que incluye no sólo la faceta participativa, sino también y sobre todo la vertiente de protección social de dichas personas.

⁵ Por ejemplo, derecho de los ciudadanos de formular propuestas de iniciativa legislativa (nuevo art. 11 TUE, incluido entre las disposiciones sobre los principios democráticos —Título II—).

a continuación, se ve truncada al hacer irrumpir formalmente en el texto una quiebra del principio de indivisibilidad mediante una inaceptable dicotomía entre «derechos» y «principios» establecida en su Preámbulo o en su texto articulado⁶ (por ejemplo., arts. 51.1 y 52)⁷. Paradójicamente, mientras el título genérico de la CDFUE, e incluso la sistematización de los derechos efectuada con arreglo a los valores que rubrican cada título, parecen estar apostando por el principio de indivisibilidad, interdependencia e igual importancia de todos los derechos, la citada dicotomía evoca una excepción sustancial a dicho principio mediante la jerarquización o categorización de ellos, en contradicción incluso con la idea de «valores *indivisibles* y universales de la dignidad humana» explícitamente consignada en el Preámbulo.

Por lo demás, al margen de otras asimetrías que retomaré seguidamente al abordar la problemática de las garantías, el punto más positivo de la CDFUE tal vez radique, no tanto en los derechos sustanciales (cuya equivalencia —e incluso con un redacción más avanzada— ya encontramos en otros instrumentos internacionales de derechos humanos), sino en los derechos procedimentales o instrumentales para la defensa de otros derechos de las personas⁸, como es el caso de la novedosa formulación del derecho a una buena administración (art. 41 CDFUE, cuya redacción se ha inspirado en gran medida en la tarea llevada a cabo por el Defensor del Pueblo Europeo y el Código europeo de buena conducta administrativa impulsado por él⁹) o el «derecho a una buena justicia» (art. 47 CDFUE¹⁰).

⁶ Semejante técnica redactora recuerda a la desafortunadamente utilizada por el constituyente español de 1978, calificando a todos los reconocidos en el Título I de «derechos fundamentales» y, a renglón seguido, «rebajando» algunos de ellos a la categoría de «principios rectores de la política social y económica».

⁷ Sobre este punto, la crítica de JACQUÉ, J.P., «La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea», *Observatorio de la Globalización*, Serie General, n.º 1, noviembre 2000, <http://www.ub.es/obsglob/Seriegeneral.html> (final epígrafe 4 de la conferencia).

⁸ Acúdase a BIFULCO, R., CARTABIA, M., CELOTTO, A. (eds.), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, ed. Il Mulino, Padova, 2001, entre otras, pp. 319 y ss. para los derechos de defensa en el proceso judicial.

⁹ SÖDERMANN, J., «El derecho fundamental a la buena administración», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 214, julio/agosto 2001. De manera más exhaustiva, TOMÁS MALLÉN, B. S., *El derecho fundamental a una buena administración*, ed. INAP, Madrid, 2004.

¹⁰ BRAYBANT, G., *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Éditions du Seuil, 2001, p. 235. También apuntan esta relación entre los arts. 41 y 47 FERRARI BRAVO, L., DI MAJO, F., RIZZO, A., *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea commentata con la giurisprudenza della Corte di giustizia CE e della Corte europea dei diritti dell'uomo e con i documenti rilevanti*, ed. Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 178.

B) Reconocimiento de derechos sin garantías jurisdiccionales

Si, evidentemente, la afirmación según la cual los derechos valen tanto como sus garantías no es en absoluto retórica, es claro que la mayor asimetría presente en la CDFUE consiste en haber prescindido de un mecanismo específico de tutela. En cualquier caso, no merece la pena incidir en ello lamentándose retrospectivamente sobre lo que pudo ser y no fue, siendo suficiente con reiterar que la cuestión de las garantías jurisdiccionales no quedó diseñada *a la medida* de la ciudadanía en la CDFUE¹¹, que rechazó la posibilidad de un recurso de amparo ante el TJUE¹².

Con tal espíritu, en el terreno jurisdiccional, la mirada prospectiva debe fijarse en la optimización de las posibilidades garantistas ofrecidas por el Título VII CDFUE («Disposiciones generales que rigen la interpretación y la aplicación de la Carta», arts. 51 a 54) y especialmente de sus arts. 52.3 y 53 (apartado III, *infra*). Bajo tal ángulo, no convendría exagerar la inexistencia de un recurso de amparo, a tenor del altísimo porcentaje de inadmisiones, superior al noventa por ciento, que nos muestra la experiencia del TEDH o del propio Tribunal Constitucional español; piénsese en que buena parte de los países de la Unión Europea no han otorgado competencia a sus respectivas jurisdiccionales constitucionales para conocer acciones individuales de tutela, sin que ello signifique que el estado de respeto de los derechos fundamentales sea más precario.

En estas mismas coordenadas, deben consecuentemente potenciarse otras garantías, tanto normativas (a las que apela el art. 52.5 de la Carta, asumida ya con anterioridad a su entrada en vigor como referente de técnica legislativa¹³) como no jurisdiccionales: entre estas últimas, la CDFUE realza la institución del Defensor del Pueblo Europeo (art. 43), sin olvidar

¹¹ RALLO LOMBARTE, A., «Las garantías jurisdiccionales de los Derechos Fundamentales reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», en ÁLVAREZ CONDE, E., y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Europea*, libro II, ed. Tirant lo Blanch/Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana, Valencia, 2004, pp. 1629-1652.

¹² *Vid.* SANZ CABALLERO, S., «Algunos signos de déficit democrático en el Tratado Constitucional Europeo y en su Carta de Derechos Fundamentales», *Colección Escuela Diplomática*, n.º 9, 2005, p. 279. Ese déficit ya subrayado antes por PI LLORENS, M., *La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, ed. PUB, Barcelona, 2001, p. 104.

¹³ Efectivamente, la CDFUE ha sido asumida como un elemento transversal para el desarrollo del conjunto de actividades de la UE, especialmente las legislativas, como se desprende del *Report on compliance with the Charter of Fundamental Rights in the Commission's legislative proposals: methodology for systematic and rigorous monitoring* [Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Johannes Voggenhuber, European Parliament, 12.2.2007 (Session document, FINAL A6-0034/2007)].

el papel nada despreciable que está jugando la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE.

C) Espacio único de ciudadanía europea versus desigualdad territorial

Ante todo, conviene dejar sentado que la consagración de los derechos fundamentales se ha inscrito como parte integrante de los textos fundacionales a través del Tratado de Lisboa y, por tanto, al máximo nivel jerárquico-normativo. Dicho rango no se ve en absoluto alterado por la circunstancia de haberse acogido en el Tratado de Lisboa la opción técnica más débil de las propuestas en el antecedente Anteproyecto constitucional de 28 de octubre de 2002¹⁴, sin que la solución retenida de la *técnica del reenvío*¹⁵ (similar a la que existe en la Constitución francesa vigente de 1958 con respecto a la Declaración de derechos del hombre y del ciudadano de 1789 o al catálogo de derechos de la previa Constitución gala de 1946) resulte menos contundente que la *técnica de la integración* en el texto articulado del Tratado (técnica utilizada en este caso por la mayoría de Constituciones nacionales, como sucede con el Título I de la Carta Magna española de 1978).

Correlativamente, la inscripción a ese mismo nivel jerárquico-normativo del *Protocolo n.º 30 sobre la aplicación de la CDFUE a Polonia y al Reino Unido* (extendido posteriormente a la República Checa) resulta preocupante. Las exégesis posibles del alcance de dicho Protocolo podrían abarcar desde aquellas negativas que lo concebirían como un auténtico Protocolo de salida (*opt-out*) peligrosamente evocador de la «Europa de las velocidades» y otras denominaciones similares («Europa a geometría variable», etc.); hasta aquellas otras más optimistas que lo considerarían en la práctica más cercano a una «Declaración» que reproduce las mismas cautelas explicitadas por la propia CDFUE con relación a su alcance, en el sentido de no ampliar las competencias de la Unión ni habilitar a los órganos internos para utilizar la CDFUE cuando no apliquen Derecho de la Unión.

¹⁴ A tenor de dicho Anteproyecto (art. 6): la primera opción consistía en que «podría hacerse referencia a la Carta», para lo cual se añade de manera conexa que el citado art. 6 «podría estar inspirado en el art. 6 del Tratado de la Unión Europea»; según la segunda opción planteada por el art. 6 del Anteproyecto constitucional, «podría establecerse el principio de la integración de la Carta, incorporando el articulado de ésta en otra parte del Tratado o en un protocolo especial anejo a la Constitución»; y, de conformidad con la tercera opción, más contundente, «podría integrarse el articulado completo de la Carta».

¹⁵ Art. 6.1 TUE: «1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados».

A mi modo de ver, esta segunda parece la conclusión hermenéutica más acertada, de suerte que el Protocolo mencionado no añadiría ni restaría nada al rango legal y alcance jurídico de la CDFUE, más allá de la lectura política que, sin duda, este tipo de Protocolos sugiere de cara a la opinión pública (el electorado) nacional y, en su caso, europea: Polonia y el Reino Unido expresan en el Protocolo su deseo «de que se precisen determinados aspectos de la aplicación de la Carta», pero no el de excluir la aplicación de ella. En apoyo de esa lectura sobre el efecto inútil¹⁶ o inefectivo¹⁷ de dicho Protocolo entiendo que militan, al menos, los siguientes argumentos:

- Si, de conformidad con el art. 6 TUE, la CDFUE ostenta el mismo valor jurídico que los Tratados y forma parte integral del Tratado de Lisboa, una «cláusula de salida» se perfilaría como contraria al objeto y fin del tratado de Lisboa y, consiguientemente, admitiría una lectura equivalente a una reserva prohibida por la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados; adicionalmente, rompería la proclamada dinámica maximalista a favor de los derechos humanos con la que pretende dotarse de credibilidad y legitimidad a los Tratados europeos¹⁸, tanto más cuanto que el art. 6 TUE y la CDFUE representarían cláusulas homogéneas compartidas por todos los Estados miembros¹⁹ sin posibilidad de excepciones heterogéneas²⁰.
- La aceptación de semejantes cláusulas de salida relativas a la CDFUE no acarrearía una mera oposición formal al mayor logro sustancial representado por la Parte II del fallido Tratado constitucional de 2004²¹, sino que comportarían un ataque frontal al clásico objetivo

¹⁶ ZILLER, J., *Il nuovo trattato europeo*, ed. Il Mulino, Bologna, 2007, p. 177.

¹⁷ FERNÁNDEZ TOMÁS, A.F., «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa. Limitaciones a su eficacia y alcance generadas por el Protocolo para la aplicación de la Carta al Reino Unido y Polonia», en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, ed. Justel, Madrid, pp. 119-149.

¹⁸ BREMS, E., «Human Rights: Minimum and Maximum Perspectives», *Human Rights Law Journal*, n.º 9 (3), 2009, p. 372.

¹⁹ MANGIAMELI, S., «La cláusula de homogeneidad en el Tratado de la Unión Europea y en la Constitución europea», *Revista de Derecho Político*, n.º 67, 2006, pp. 409-452.

²⁰ BELLAMY, R., *Judicial review in review: A four-part defense of legal constitutionalism. A review essay on Political Constitutionalism*, ed. Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 50.

²¹ BONNEMAISON, J.L., «L'identité européenne à travers la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *Civitas Europa*, n.º 21, 2008, p. 173. Más ampliamente, BURGORGUE-LARSEN, L., y LEVADE, A. (dirs.), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, tomo 2: La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union, ed. Bruylant, Bruxelles, 2005.

de los Tratados comunitarios de garantizar los derechos fundamentales como principios generales inspirados asimismo en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros²² y en el CEDH²³, según la jurisprudencia del TJUE²⁴.

- Si, en la misma línea, la CDFUE reafirma, según su Preámbulo, «dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos», y los tres países controvertidos (Polonia, Reino Unido y República Checa) participan de esas tradiciones comunes y esos instrumentos internacionales, la cláusula de salida revelaría una clara inconsistencia por su parte²⁵.
- En análogo sentido, si justamente por ello mismo la CDFUE pudo ser utilizada como fuente de inspiración por diversas jurisdicciones nacionales y europeas desde su proclamación solemne en diciembre de 2000 y, por tanto, con anterioridad a su vigencia en diciembre de 2009, la cláusula de salida carecería de sentido en términos jurídico-prácticos²⁶.

²² El enfoque constitucional de los Estados miembros en el ámbito exterior en ocasiones ha sido compensado por la jurisprudencia del TJUE en temas controvertidos (garantías procedimentales ante medidas antiterroristas con listados de individuos y sanciones impulsadas desde Naciones Unidas como el bloqueo o congelación de cuentas bancarias): véase la STJUE de 3 de diciembre de 2008 en los casos *Yassin Abdullah Kadi y al Barakaat International Foundation c. Consejo y Comisión* (C-402/05 P and C-415/05). Vid. ECKES, Ch., «Test Case for the Resilience of the EU's Constitutional Foundations», *European Public Law*, ed. Kluwer Law International, n.º 15 (3), 2009, p. 378, así como SANTOS VARA, J., «El control judicial de las sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes en la Unión Europea: ¿un desafío a los poderes del Consejo de Seguridad?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 32, 2009, pp. 91-120.

²³ GOLDSTON, J.A., «Achievements and Challenges – Insights from the Strasbourg Experience for Other International Courts», *European Human Rights Law Review*, n.º 5, 2009, p. 603. Un enfoque matizado en TAPPER, C., «The Law of Evidence and the Rule of Law», *The Cambridge Law Journal*, n.º 68, 2009, p. 81.

²⁴ CARTABIA, M., «L'universalità dei diritti umani nell'età dei nuovi diritti», *Quaderni costituzionali*, n.º 3, 2009, p. 544.

²⁵ PALOMBELLA, G., «The rule of law beyond the state: Failures, promises and theory», *International Journal of Constitutional Law*, n.º 7 (3), 2009, pp. 442-467.

²⁶ DíEZ-PICAZO, L.M., «Glosas a la nueva Carta de Derechos Fundamentales de la UE», *Tribunales de Justicia*, n.º 5, 2001, p. 26.

- Si la UE debe legislar en coherencia con la CDFUE (y, en la praxis, las instituciones europeas han ido adoptando Reglamentos y Directivas inspirándose en ella), implicaría una clara incoherencia de acción no aceptar el Derecho primario de la UE (la CDFUE) y, en cambio, someterse a esas fuentes de Derecho secundario²⁷.

2. La posición del TJUE ante la CDFUE: la diferencia cualitativa de su labor pretoriana con o sin base normativa

Por lo pronto, contrasta el reconocimiento de la labor pretoriana del TJUE en materia de derechos fundamentales con la timidez de su actividad jurisdiccional con relación a la CDFUE. Esa actitud tímida se ha manifestado en la tardanza del Tribunal de Justicia a la hora de citar siquiera la CDFUE antes de su vigencia, cuando diversamente algunos Tribunales nacionales (jurisdicciones constitucionales incluidas) e incluso los Abogados Generales y el entonces Tribunal de Primera Instancia la habían citado.

La mera cita indudablemente era modesta (pero aplaudida con entusiasmo por la doctrina, conformista con semejante exigencia estética —como el congratularse doctrinalmente por constatar que el Tribunal de Justicia introducía el adjetivo «constitucional» en algún pronunciamiento— como si ese prurito academicista facultara para olvidarse de lo realmente importante, su potencialidad como instrumento garantista) y de hecho, auguraba una ulterior posición poco entusiasta del TJUE con respecto a la CDFUE incluso tras su vigencia en diciembre de 2009. En estas condiciones, cobra sentido la pregunta acerca de si la consagración normativa de la CDFUE en los tratados fundacionales ha mejorado realmente la protección de los derechos fundamentales.

El diagnóstico no parece demasiado halagüeño si, por ejemplo, se pone el foco de interés en la conciliación entre las clásicas libertades económicas y los derechos sociales, puesto que estos últimos ya habían admitido algún pronunciamiento, siquiera aislados, que los incluía entre los derechos fundamentales integrantes a su vez de los principios generales del Derecho comunitario²⁸. Resta entonces por comprobar si, tras la vigencia del Tratado

²⁷ Se ha esgrimido así que dicho Protocolo n.º 30 genera gran inseguridad jurídica: DE SCHUTTER, O., «Les droits fondamentaux dans l'Union européenne», *Journal de droit européen*, n.º 148, 2008, p. 127.

²⁸ MORIJN, J., «Balancing Fundamental Rights and Common Market Freedoms in Union Law: “Schmidberger” and the “Omega” in the Light of the European Constitution», *European Law Journal*, n.º 12 (1), 2006.

de Lisboa, el TJUE se va a mostrar excesivamente circunspecto en lo atinente a los derechos sociales o, al contrario, va a ser coherente con el principio de indivisibilidad superando la simple o secundaria catalogación de éstos como restricciones o límites a los derechos fundamentales, o como meros «principios» y no verdaderos «derechos».

En otras palabras, ¿accederá el TJUE a rebajar los derechos sociales de la categoría de principios generales (derechos fundamentales) a la de principios «rectores»? Dicha posición «a la baja» representaría una criticable asimetría jurisprudencial paralela al estatuto asimétrico normativo de la CDFUE: así, la CSE del Consejo de Europa es mencionada en el Preámbulo CDFUE, mientras se suprime toda referencia a ella en su texto articulado, pese a que en las Explicaciones queda claro que tanto la CSE de 1961 como, sobre todo, la CSE revisada de 1996, han impregnado la redacción de buena parte de las disposiciones de la CDFUE. Al mismo tiempo, llama la atención que el Tratado de Lisboa incluya una referencia a la CSE (pero a la de 1961, no a la revisada de 1996) en el Preámbulo del TUE y en el art. 151 del TFUE (art. 136 TCE, en el Título X referente a la «política social»).

Semejante actitud resulta harto cicatera, por no hablar del ostracismo reservado a la instancia máxima interpretativa de la CSE, el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), no citado en la CDFUE (ni en el Preámbulo, ni el texto articulado ni siquiera en las Explicaciones anejas) y desconocido asimismo hasta la fecha por el TJUE, a diferencia del TEDH (sobre lo cual se volverá en el apartado III, *infra*), a pesar de la llamada explícita de la CDFUE a la sinergia entre los diversos niveles de protección (art. 53)²⁹.

En suma, por un lado, la propia CDFUE parece haber revelado mayor preocupación e interés por el juego de la distribución de competencias que por la garantía de los derechos fundamentales; y, por otro lado, los principios generales realzados por la clásica jurisprudencia pretoriana del Tribunal de Justicia todavía pueden ser útiles y estar llamados a jugar un papel apreciable, no sólo ante las pretendidas exclusiones (motivadas significativamente por los derechos sociales, etiquetados «de solidaridad», sobre todo en el caso de Polonia) sino también ante la ya reseñada dicotomía entre «derechos» y «principios». ¿Acaso la consagración normativa habría paradójicamente debilitado el legado jurisprudencial?

²⁹ Acaso ese titubeante y asimétrico diseño predominante en la CDFUE, concebida en teoría como elemento sustancial y fundamental (como parte dogmática de una pretendida «Constitución europea» material) del Tratado de Lisboa, justifique la crítica definición de éste como «contrarreforma constitucional», según el lúcido análisis de MARISCAL, N., *Más allá de Lisboa: Horizontes europeos*, ed. Tecnos, Madrid, 2010.

III. Retos pendientes, pese a la CDFUE: armonización interpretativa, armonización normativa y crisis económica

1. *La voluntad jurisdiccional positiva del TJUE al acometer los contenciosos paralelos a escala internacional*

Pese a la existencia de contenciosos paralelos que se han saldado con divergencias entre el TJUE y el TEDH³⁰, que ciertamente son susceptibles de seguir aflorando (a expensas de la operatividad de la adhesión de la UE al CEDH) en ámbitos concurrentes³¹, tanto la Corte de Luxemburgo como la de Estrasburgo han intentado ofrecer una imagen de colaboración y enriquecimiento mutuo: la prueba vendría suministrada por la idea de interpretación conforme al CEDH y por las referencias frecuentes a la jurisprudencia del TEDH por parte del TJUE (lo que se ha explicitado en la propia CDFUE) y, paralelamente, por la presunción de conformidad de la legislación de la UE con el CEDH o de equivalencia de estándares europeos asumida por el TEDH en su jurisprudencia *Bosphorus*³².

En contraste con ello, las soluciones divergentes pueden emerger con mayor facilidad entre el TJUE y el CEDS, debido no únicamente al reseñado estatuto asimétrico de la CDFUE en detrimento de los derechos socia-

³⁰ Por ejemplo, ya en el siglo pasado, en los años ochenta la doctrina divergente en materia de inviolabilidad del domicilio [extensible a las personas físicas y jurídicas para el órgano jurisdiccional con sede en Estrasburgo (caso *Niemietz c. Alemania* de 16 de diciembre de 1992), y sólo a las primeras para el sedente en Luxemburgo (caso *Hoechst c. Comisión* de 21 de septiembre de 1989)]; o en los años noventa la controversia acerca de la información y la libre prestación de servicios en materia de aborto en Irlanda (STJUE de 4 de octubre de 1991 pronunciada en el caso *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd c. Stephen Grogan y otros*, y STEDH de 29 de octubre de 1992 dictada en el caso *Open Door y Dublin Well Woman c. Irlanda*).

³¹ El cuadro de potenciales divergencias se ha ampliado si se tiene en cuenta la comunitarización del «acervo de Schengen», que ha propiciado que el TJUE se vea llamado a pronunciarse sobre materias relacionadas con el actual espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE contempladas asimismo en el CEDH (a título de ejemplo, STEDH de 13 de febrero de 2001 dictada en el caso *Krombach c. Francia* o STJUE 11 de febrero de 2003 pronunciada en el caso *Hüseyin Güzütok y Klaus Brügge*). En este orden de cosas, la solución de demandar a todos los Estados miembros de la Unión al no poder jurídica y formalmente formular la queja frente a ésta por no ser Parte en el CEDH, no se ha mostrado óptima: al menos dos sentencias del TEDH lo corroboran (una, la dictada el 23 de mayo de 2002 en el caso *Segi y otros c. Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia y Reino Unido*; la otra, la dictada el 10 de marzo de 2004 en el caso *DSR-Senator Lines GMBH* contra, nuevamente, los quince países miembros de la Unión Europea en aquel momento). Véase asimismo la STEDH de 18 de febrero de 1998, caso *Matthews c. Reino Unido*.

³² STEDH (Gran Sala) *Bosphorus Hava Yollari Turzım ve Ticaret Anonim Sirketi c. Irlanda* de 30 de junio de 2005.

les sino asimismo al «riesgo de que el sistema de derechos estatal se revise a partir de la perspectiva economicista que postula la Constitución material de los Tratados comunitarios, marco de referencia ineludible para el propio TJUE»³³; y, al propio tiempo, el Comité Europeo no ha dado por buena esa presunción de conformidad de la legislación de la UE con la CSE (por ejemplo, Reclamación n.º 56/2009, *Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC*, Decisión de fondo de 23 de junio de 2010, §§ 29-40). Veamos dos ejemplos.

1.º) Tanto el CEDS como el TJUE se han pronunciado sobre la duración del tiempo legal de trabajo y la noción de trabajo efectivo, por referencia a la legislación francesa relativa a la no equiparación del tiempo de presencia que está el trabajador a disposición del empleador en el centro de trabajo («régime d'astreinte» o «guardia localizada») y del tiempo de trabajo con actividad laboral ordinaria. El Comité determinó en su Decisión de fondo de 8 de diciembre de 2004 sobre la Reclamación colectiva n.º 22/2003 (*caso Confederación General del Trabajo c. Francia*), que la asimilación de los períodos de presencia con los períodos de descanso constituye una violación del art. 2 (apartados 1 y 5) de la CSE (derecho a unas condiciones de trabajo equitativas).

A similar conclusión llegó el Tribunal de Justicia de Luxemburgo prácticamente un año después, en el *caso Abdelkader Dellas* (asunto C-14/04), resuelto mediante Sentencia de 1 de diciembre de 2005, pero sin mencionar en absoluto la Decisión del CEDS, basándose exclusivamente en el Derecho de la Unión (en particular, en la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo). Pero, ¿qué habría ocurrido en caso de decisiones contradictorias o divergentes? La hipótesis no es inimaginable, y se ha verificado recientemente, como se ilustra con el segundo ejemplo.

2.º) El Tribunal de Estrasburgo ha enfocado la conciliación de las libertades económicas y derechos sociales como la acción colectiva (en conflictos de gran repercusión que han tenido como telón de fondo, entre otros aspectos, el abanderamiento ficticio de buques que recuerda la deslocalización y evitación de normativa laboral más favorable) otorgando prioridad a

³³ DE MIGUEL BÁRCENA, J., «La justicia constitucional en la teoría de la Constitución europea», en TAJADURA, J. y DE MIGUEL, J. (coords.), *Justicia Constitucional y Unión Europea*, ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, p. 317. Interesante también la llamada de atención de BELORGEY, J.M., «Les droits sociaux face à la mondialisation: peut-on les maintenir et les réaliser?», en ALIPRANTIS, N. (ed.), *Les droits sociaux dans les instruments européens et internationaux. Défis à l'échelle mondiale*, ed. Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 412: en el nivel internacional de protección de los derechos sociales se deben «homogeneizar las exigencias y evitar los juegos a la baja».

las primeras y enfocando como meras restricciones (no como derechos) los segundos (así, las SSTJUE dictadas en los asuntos *Viking Line*, C-438/05, de 11 de diciembre de 2007, *Laval un Partneri*, C-341/05, de 18 de diciembre de 2007, *Riiffert*, C-346/06, de 3 de abril de 2008, o *Comisión c. Luxemburgo*, C-319/06, de 19 de junio de 2008).

En clara oposición, en la Decisión de fondo de 3 de julio de 2013 sobre la reclamación n.º 85/2012 (*Confederación General del Trabajo de Suecia y Confederación General de ejecutivos, funcionarios y empleados c. Suecia*, en la que los sindicatos reclamantes denunciaban explícitamente que los cambios producidos en la legislación sueca tras la Sentencia Laval del TJUE habrían restringido la libertad sindical y la negociación colectiva) el CEDS ha concluido una violación de los apartados 2 y 4 del art. 6 (derecho a la negociación colectiva), así como del art. 19.4 (derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a la protección y asistencia, concretamente a recibir un trato no menos favorable que los nacionales en materia de remuneración y demás condiciones laborales, y de afiliación a las organizaciones sindicales y disfrute de las ventajas ofrecidas por los convenios colectivos) de la CSE.

A la vista de dicha conclusión, y teniendo presente que los pronunciamientos mencionados del TJUE datan de fecha anterior a la vigencia de la CDFUE en diciembre de 2009, lo deseable sería un cambio de postura del Tribunal de Luxemburgo acorde con la idea de sinergia con el nivel de protección más favorable (en este caso, el de la CSE), a tenor de esa llamada a la armonización al alza prevista por el art. 53 de la propia CDFUE. Lo cual, a mayor abundamiento, sería consecuente con el hecho de que tanto la CSE de 1961 como la revisada de 1996 han sido utilizadas para la redacción de la CDFUE, según se reconoce en las Explicaciones anejas a ésta³⁴. Confiemos a tal efecto en algún apunte posiblemente prospectivo, como la más reciente STJUE pronunciada el 15 de julio de 2010 (asunto C-271/08, *Comisión Europea c. Alemania*, sobre adjudicación directa de contratos, sin licitación a escala de la Unión, a entidades aseguradoras designadas en un convenio colectivo celebrado entre interlocutores sociales), en donde ya se viene a mencionar el parámetro del art. 6 (derecho a la negociación co-

³⁴ Según las Explicaciones anejas a la CDFUE, al menos siete derechos fundamentales de ella se inspiran en otros tantos de la Carta Social Europea revisada de 1996 (CSEr): el art. 23 sobre igualdad entre mujeres y hombres (se inspira en el art. 20 CSEr), el art. 25 sobre derechos de las personas mayores (en el art. 23 CSEr), el art. 27 sobre derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa (en el art. 21 CSEr), el art. 30 sobre protección en caso de despido injustificado (en el art. 24 CSEr), el art. 31 sobre condiciones de trabajo justas y equitativas (en el art. 26 CSEr), el art. 33 sobre vida familiar y vida profesional (en el art. 27 CSEr), y el art. 34 sobre seguridad social y ayuda social (en los arts. 30 y 31 CSEr).

lectiva) de la CSE revisada de 1996; ese ya es un paso interesante, aunque el TJUE no haya decidido todavía dar el salto de acudir a la jurisprudencia del CEDS.

2. *El diálogo judicial del TJUE con las jurisdicciones nacionales*

Sin lugar a dudas, el diálogo del TJUE con las jurisdicciones domésticas se ha mostrado más fluido con los órganos de la justicia ordinaria (más proclives a actuar como jueces «europeos» y a utilizar el mecanismo de colaboración consistente en las cuestiones prejudiciales) que con los tribunales constitucionales (más apegados a una idea «clásica» de supremacía y menos favorables a someter dudas prejudiciales a la Corte de Luxemburgo)³⁵. Como consecuencia de ello se han producido divergencias interpretativas importantes, como la ilustrada por la transposición de la Decisión marco 2002/584/JAI sobre la orden de detención y entrega («euroorden») y la propia puesta en práctica de ese novedoso procedimiento acelerado de extradición.

En este escenario, debe traerse a colación la STJUE (Gran Sala) de 3 de mayo de 2007 (asunto C-303/05, *caso Advocaten voor de Wereld VZW y Leden van de Ministerraad*), mediante la que se pronuncia directamente sobre la Decisión marco relativa a la euroorden con respecto a su transposición en Bélgica; en el fallo se apuesta por no poner reparos al proceso de integración europea, declarando que el respeto de principio de legalidad de los delitos y las penas y del principio de igualdad y no discriminación no queda en entredicho y, por ende, no puede afectar a la validez de dicha Decisión marco.

De manera divergente, el Tribunal Constitucional federal alemán, mediante Sentencia de 18 de julio de 2005³⁶, declaró la nulidad de la Ley alemana de 21 de julio de 2004 que incorporaba la euroorden por cuanto, en esencia, dicha ley no preveía la negativa a entregar a la persona reclamada cuando el delito se hubiera cometido en Alemania ni permitía interponer un recurso contra la decisión de entrega. Por su lado, el TC español venía incurriendo en una divergencia más comedida, consistente en no haber suscitado un problema genérico derivado de la transposición de la euroorden, sino en sancionar las concretas disfunciones susceptibles de merecer un otorgamiento

³⁵ Un interesante número de contribuciones sobre ese intercambio judicial en la obra colectiva de FERRER MAC-GREGOR, E., y HERRERA GARCÍA, A. (coords.), *Diálogo Jurisprudencial en Derechos Humanos. Entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

³⁶ *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG, 2 BvR 2236/04, 18.7.2005). Puede accederse al texto en la dirección: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050718_2bvr223604.html.

del amparo constitucional en supuestos específicos³⁷. En síntesis, la posición de la jurisdicción alemana se habría fundamentado en un polémico juicio abstracto³⁸, mientras que el TC español ha llegado a decantarse por seguir la línea jurisprudencial europea con objeto de evitar incluso las citadas contradicciones puntuales, haciendo uso él mismo de la cuestión prejudicial³⁹.

Por supuesto, pese a la asunción de las «tradiciones constitucionales comunes» en el entramado jurídico de la UE, los recelos de algunas jurisdicciones constitucionales y su potencial conflicto con el TJUE ya son clásicos⁴⁰, especialmente con motivo de las grandes reformas de los Tratados fundacionales. No es de extrañar que la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30 de junio de 2009 avalara la constitucionalidad, en general, del Tratado de Lisboa, sin perjuicio de no abdicar de

³⁷ Vid. ARANGÜENA FANEGO, C., «La Orden Europea de Detención y Entrega. Análisis de las Leyes 2 y 3 de 14 de marzo de 2003, de transposición al ordenamiento jurídico español de la decisión marco sobre la euroorden», *Revista de Derecho Penal*, n.º 10, 2003, en particular pp. 94-95.

³⁸ Léase la crítica de TOMUSCHAT, Ch., «Inconsistencias: la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán de 18 de julio de 2005 sobre la orden europea de detención y entrega», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 18, 2006, pp. 256 y 263; así como de VIDAL PRADO, C., «Nuevos (y viejos) recelos del Tribunal Constitucional Federal alemán frente a la eficacia del Derecho comunitario», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 77, 2006, p. 274.

³⁹ Auto TC 86/2011, de 9 de junio, en el marco de un recurso de amparo que trae su causa de la entrega de un ciudadano italiano acordada por la Audiencia Nacional con relación a la ejecución de una «euroorden» para el cumplimiento de una condena penal impuesta en rebeldía por un delito de quiebra fraudulenta; resuelto mediante STJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013 (asunto C-399/11, *Melloni*).

⁴⁰ Un ejemplo paradigmático de esas tensiones lo suministra la decisión de inadmisibilidad de la desaparecida Comisión Europea de Derechos Humanos de 9 de febrero de 1990 (*caso M & Co c. Alemania*, demanda n.º 13258/87, Serie B, vol. 64), que trae su origen de un asunto que se sustanció previamente ante el TJUE y que dio lugar a la famosa Sentencia SOLANGE II del Tribunal Constitucional Federal alemán de 8 de abril de 1986, como ha reseñado SANZ CABALLERO, S., «Interferencias entre el Derecho comunitario y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (Luxemburgo versus Estrasburgo: ¿Quién es la última instancia de los derechos fundamentales en Europa?)», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 17, 2004, pp. 138-139. Por su parte, con un interesante análisis sobre los precedentes de SOLANGE II, así como de la evolución posterior y las perspectivas jurisprudenciales ante la Justicia comunitaria, PALACIO GONZÁLEZ, J., «La protección de los Derechos Fundamentales por el Tribunal de Justicia de la UE: alcance y consecuencias de la futura adhesión de la UE al Convenio Europeo», *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 40, 2009, p. 165. Con anterioridad, RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C., y VALLE GÁLVEZ, A., «El derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 2, 1997, p. 338; el CEDH desempeña de tal suerte «en la práctica jurisprudencial del Tribunal de Justicia, una función equivalente a la de un catálogo de derechos fundamentales formalmente reconocido»; y un repaso pormenorizado de la práctica del TJUE en esta materia en SÁNCHEZ PATRÓN, J.M., «El CEDH en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista General de Derecho*, n.º 680, mayo 2001, pp. 3387-3410.

su posición para supervisar la afectación al orden constitucional germano del proceso de integración europea y sin descartar la posible adopción futura de pronunciamientos como el recién mencionado relativo a la euroorden⁴¹. Esa posición recelosa contrasta con la más europeísta del Tribunal Constitucional checo, que mediante su Sentencia de 3 de noviembre de 2009 declaró la compatibilidad sin reservas del Tratado de Lisboa en su conjunto con la Constitución de la República checa.

Recapitulando: queda dibujada una tenue frontera entre la garantía del orden constitucional del Estado que corresponde como función esencial a los Tribunales Constitucionales y la supervisión del proceso de integración europea, con respecto al cual esa garantía operada por las jurisdicciones constitucionales debería resultar, *en principio*, neutra⁴². Sobre este punto, con efecto de evitar conflictos entre el TJUE y los Tribunales Constitucionales, se ha propuesto incidir, más que en la idea de jerarquía entre órdenes de normativos, en la de un *pluralismo jurídico* capaz de reflejar una estructura política plural que permite soluciones conciliables y comparables⁴³.

3. El TJUE: ¿promotor de la primacía y desalentador del control de convencionalidad?

De sobra conocido es que el TJUE ha sido el artífice e impulsor del principio de primacía del Derecho de la UE desde su famosa sentencia *Costa/ENEL* de 15 de julio de 1964 (asunto 6/64); un principio «fundamental del Derecho comunitario» e «inherente a la naturaleza específica» de la UE, habiéndose recordado que «en el momento de la primera sentencia de

⁴¹ Sostiene en tal dirección en el apartado 337 de la Sentencia de 30 de junio de 2009 que «confiando en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», para llevar a cabo el análisis de que la ejecución del Derecho de la UE en Alemania no va contra el «estándar de los derechos fundamentales en la Constitución alemana, (...) el Tribunal Constitucional Federal puede, sin embargo, reconocer el carácter final de las decisiones del Tribunal de Justicia sólo *en principio*» [BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421)]. Con ello queda rebatido igualmente el argumento de los recurrentes sobre la supuesta pérdida de su posición de supremo garante del sistema constitucional de derechos y libertades. En el apartado 123 de la Sentencia se recoge el mencionado argumento: «La Carta de los derechos fundamentales comportará una abolición de la posición de garante que ostenta el Tribunal Constitucional Federal para la protección de los derechos fundamentales a tenor de la conocida como jurisprudencia Solange II».

⁴² BALAGUER CALLEJÓN, F., «Los Tribunales Constitucionales en el proceso de integración europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 7, 2007, p. 333.

⁴³ GIORGI, F., y TRIART, N., «National Judges, Community Judges: Invitation to a Journey Through the Looking-Glass – on the Need for Jurisdictions to Rethink the Inter-Systemic Relations Beyond the Hierarchical Principle», *European Law Journal*, Vol. 14, Issue 6, 2008, pp. 693-717.

esta jurisprudencia constante (*Costa/ENEL*, 15 de julio de 1964) el Tratado no contenía mención alguna a la primacía, y todavía hoy sigue sin contenerla. El hecho de que el principio de primacía no esté incluido en el Tratado de Lisboa no cambia «en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia»⁴⁴.

Sin embargo, el TJUE no se ha mostrado entusiasta a la hora de promover la protección multinivel de derechos y el diálogo judicial entre jurisdicciones europeas y a escala nacional, al rechazar potenciar el control de convencionalidad como equivalente al juego del principio de primacía⁴⁵. Semejante postura viene ilustrada por la STJUE (Gran Sala) de 24 de abril de 2012 (caso *Servet Kamberaj*, asunto C-517/10), en la que se concluye que la referencia que hace el art. 6.3 TUE al CEDH «no obliga al juez nacional, en caso de conflicto entre una norma de Derecho nacional y dicho Convenio, a aplicar directamente las disposiciones del Convenio y a no aplicar la norma de Derecho nacional incompatible con el mismo».

El asunto no era menor, pues versaba sobre la denegación de solicitud de vivienda a un residente europeo extracomunitario (albanés) de larga duración por agotamiento del presupuesto aprobado por la Provincia autónoma de Bolzano para la concesión de dicha ayuda a los nacionales de países terceros; y en la cuestión prejudicial formulada por el órgano jurisdiccional italiano se suscitó la posible sinergia entre los arts. 21 (no discriminación) y 34 (seguridad social y ayuda social) CDFUE y el principio de no discriminación reconocido por los arts. 14 CEDH y 1 del Protocolo n.º 12 al CEDH, sin que no obstante se trajera a colación el parámetro más específico e importante en este terreno como es el art. 31 CSE revisada (derecho a la vivienda) y la jurisprudencia del CEDS en la materia⁴⁶. La postura del TJUE se distancia nuevamente de la idea de estándar mínimo y cláusula *favor libertatis* incluida en el art. 53 CDFUE, cuando la mayor visibilidad de la CDFUE debería jugar a favor de una paralela mayor visibilidad de esos otros instrumentos europeos en el plano interno⁴⁷.

⁴⁴ Así se expresa la *Declaración n.º 17 relativa a la primacía* aneja al Tratado de Lisboa, que incluye el Dictamen en tal sentido del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía.

⁴⁵ Léase JIMENA QUESADA, L., *Jurisdicción nacional y control de convencionalidad. A propósito del diálogo judicial global y la tutela multinivel de derechos*, Ed. Thomson/Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

⁴⁶ De hecho, en las Explicaciones del Praesidium anexas a la CDFUE se dice explícitamente, con respecto a su art. 34 que «el apartado 3 se inspira en el art. 13 CSE y en los arts. 30 y 31 CSEr».

⁴⁷ UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J.I., «De la posible influencia de la Constitución europea sobre la vigente interacción constitucional europea en la tutela de los derechos fundamentales», en CARRILLO, M. y LÓPEZ BOFILL, H. (coords.), *La Constitución europea*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 134.

4. *La insuficiencia de la adhesión de la UE al CEDH*

El Tratado de Lisboa, junto a la base paralela del Protocolo n.º 14 al CEDH, vino a imponer finalmente la añorada adhesión de la UE al texto convencional del Consejo de Europa para consumir así, a tenor del nuevo art. 6.2 TUE⁴⁸, el *tránsito de la cláusula de remisión a la cláusula de adhesión al CEDH*⁴⁹. Las modalidades prácticas de esa adhesión, que se encuentran en su fase final, figuran en el Proyecto revisado de Acuerdo sobre dicha adhesión formalizado en abril de 2013 en Estrasburgo entre las dos partes⁵⁰.

La verdad es que el paso es necesario, sobre todo porque el propio TJUE no contribuyó precisamente a superar los obstáculos a la adhesión de la UE al CEDH mediante su Dictamen 2/1994 de 28 de marzo de 1996⁵¹;

⁴⁸ Según el art. 6.2 TUE: «La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados»; a renglón seguido, el apartado 3 establece: «Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales». Por su lado, el Protocolo n.º 14, de reforma del CEDH, dio nueva redacción al art. 59.2 del texto convencional, de manera que «la Unión Europea puede adherirse al presente Convenio».

⁴⁹ Obviamente, para los derechos que están en la CEDH y no en la CDFUE seguirá jugando la cláusula de remisión (por ejemplo, el derecho al recurso en materia penal reconocido en el Protocolo n.º 7 al CEDH).

⁵⁰ Concretamente en la quinta reunión de negociación entre el Grupo *ad hoc* del Comité Director de Derechos Humanos del Consejo de Europa y la Comisión Europea ([http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_FR.pdf)). Los trámites subsiguientes: pronunciamiento del TJUE sobre la compatibilidad del proyecto de acuerdo con los Tratados de la Unión; autorización por unanimidad de la firma del acuerdo por el Consejo de la UE; ratificación del acuerdo por todos los Estados miembros de la UE según las respectivas normas constitucionales; en fin, la ratificación del acuerdo por la UE y adopción de él por el Comité de Ministros del Consejo de Europa.

⁵¹ Un balance crítico sobre dicho dictamen en los trabajos de FERNÁNDEZ SOLA, N., «La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Salvaguardia de los Derechos Humanos. Comentario al Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 144, 1997, y de FLAUSS, J.F., «L'avis 2/94 de la CJCE du 28 mars 1996», *Bulletin des droits de l'homme*, n.º 6, 1996. Al respecto, y tras un análisis de la praxis jurisprudencial, ha observado ASTOLA MADARIAGA, J., «La importancia de la paulatina codificación de los principios generales del derecho comunitario», en CORCUERA ATIENZA, J. (coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, ed. Dykinson/Instituto internacional de sociología jurídica de Oñati, Madrid, 2002, p. 191: «hasta el momento, han existido divergencias en las interpretaciones del contenido de los derechos entre los Tribunales de Estrasburgo y de Luxemburgo, aunque siempre se ha dado el caso de que la jurisprudencia de Luxemburgo precediese a la de Estrasburgo, por lo que nunca se ha producido un incumplimiento, propiamente dicho, de la CEDH por parte del derecho comunitario». Claro que, hasta tanto se opere la adhesión de la UE al

pero se trata de un paso insuficiente en términos de indivisibilidad de todos los derechos fundamentales. La CDFUE ha contribuido a fomentar la im- placable *vis atractiva* del CEDH y del TEDH a diferencia del agraviado o relegado estatuto de la CSE o de la ausencia notoria de toda referencia a la jurisprudencia del CEDS.

El Parlamento Europeo ha sido consciente de esa insuficiencia, y no por casualidad en su *Resolución de 19 de mayo de 2010 sobre los aspectos institucionales de la adhesión de la UE* expresó que ese paso esencial debía completarse con la adhesión a la CSE revisada de 1996 «en coherencia con los acervos ya consagrados en la CDFUE y en la legislación social de la UE» (apartados 30-32). El reto de esa indivisibilidad y coherencia armonizadora no deriva de un mero prurito académico sino, como asimismo expresa el Parlamento Europeo en la citada Resolución, «para el beneficio de los ciudadanos, de la democracia y de los derechos humanos en Europa y en la UE, y para garantizar el respeto y la salvaguardia de los derechos humanos».

A fin de cuentas, ninguna obsesión es recomendable, y la «obsesión convencional» (por el CEDH y por el TEDH, a pesar de su innegable condición de «buque insignia» del Consejo de Europa) no puede esconder que el CEDH y el TEDH no fueron creados como instrumento y jurisdicción europeos de derechos sociales, no pudiendo atender las «obsesivas expectativas» de la academia: pese a la interesante jurisprudencia social del TEDH, tal vez le pedimos demasiado y, entonces, nos sentimos decepcionados cuando se muestra circunspecto o timorato en relación con situaciones de vulnerabilidad derivadas de pobreza o exclusión social⁵² o de discapacidad⁵³.

En fin, ante tal postura, permítaseme incidir en ejemplos prácticos de efectividad de las decisiones del CEDS que erigen a la CSE del Consejo de Europa como instrumento jurídico europeo por excelencia de los derechos sociales⁵⁴, con ejecución (efectividad) de decisiones en pocos meses

CEDH, sigue existiendo el posible dilema para los Estados de respetar el Derecho de la UE incumpliendo para ello el CEDH o viceversa y, aunque se hable de responsabilidad de los Estados, en realidad se está poniendo en cuestión la responsabilidad de la UE pese a no ser Parte Contratante del CEDH (BENOÎT-ROHMER, F., «L'adhésion de l'UE à la CEDH», *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, n.º 1-2, vol. 12, 2000, p. 58).

⁵² Decisión de inadmisibilidad del TEDH *Budina c. Rusia*, de 18 de junio de 2009 (sobre precariedad de una persona mayor a causa de la insuficiente pensión de jubilación).

⁵³ Entre otras, SSTEDH *Botta c. Italia*, de 24 de febrero de 1998, y *Molka c. Polonia*, de 14 de abril de 2006, o Decisión de inadmisibilidad *Jitka Zehnalova y Otto Zehnal c. República Checa*, de 14 mayo de 2002.

⁵⁴ Me remito a las siguientes ilustraciones de efectividad de las decisiones del CEDS propiciadas, en pocos meses, por los distintos niveles nacionales del poder público (judicial, ejecutivo y legislativo): 1) Un ejemplo de cómo a la modificación normativa puede anticiparse una ejecución vía judicial, a través del ejercicio del control de convencionalidad por las juris-

frente a sentencias del TEDH que han necesitado una década para su efectivo cumplimiento⁵⁵.

5. *La consideración de la CDFUE como verdadero texto fundacional ante las medidas anti-crisis*

Llegados a este punto, es obvio que el alcance de la consagración de la CDFUE como parte integrante de los Tratados fundacionales evoca mucho más que una discusión académica, que carece de toda virtualidad si no se acomete la vigencia de aquélla como instrumento efectivo de protección de las personas, sobre todo en el panorama de crisis que nos acucia. La reflexión puede formularse en términos simples, pero de gran calado: ¿Acaso las medidas anti-crisis y de austeridad propuestas e impuestas por la Troika (Fondo Monetario Internacional, Comisión Europea y Banco Central Europeo), con los sacrificios y recortes sociales conocidos, han sido coherentes y respetuosas con la propia CDFUE? La cuestión no es baladí, tanto en términos sustanciales como procedimentales, pues la controvertida naturaleza de los actos normativos de la Troika difícilmente se acomodan a los contenidos materiales de la CDFUE (derechos sociales) y a la posición jerárquico-normativa superior de la misma CDFUE como parte integrante del Derecho primario.

dicciones internas, puede verse en la Reclamación n.º 14/2003 (*caso Federación internacional de ligas de derechos humanos c. Francia*, decisión de fondo de 7 de septiembre de 2004) llevada a la práctica por el máximo escalón de la jurisdicción administrativa francesa (el Consejo de Estado, mediante su Decisión de 7 de junio de 2006, *Association Aides et autres*) en materia de asistencia médica a menores extranjeros en situación irregular. 2) Una modalidad de ejecución por vía ejecutiva la ofrece la retirada de un libro de texto del sistema educativo que incluía manifestaciones homófobas contrarias a la educación sexual y reproductiva no discriminatoria impuesta por el art. 11 CSE (Reclamación n.º 45/2007, *Interights c. Croacia*, decisión de fondo de 30 de marzo de 2009). 3) Y una ilustración sobre cumplimiento por vía legislativa, y dentro de un razonable plazo, la Reclamación n.º 48/2008 (*ERRC c. Bulgaria*, Decisión de fondo de 18 de febrero de 2009), tras la cual el Parlamento nacional procedió a modificar la Ley de Asistencia Social para suprimir la limitación temporal en el disfrute de las prestaciones de subsidio de desempleo y conformarse así al derecho a la asistencia social, entendida como recursos mínimos garantizados, reconocido en el art. 13 CSE.

⁵⁵ Por ejemplo, la STEDH de 13 de junio de 1979, *caso Marckx c. Bélgica* [el Gobierno belga tardó once años en modificar la legislación civil que discriminaba a los hijos extramatrimoniales en cuanto a derechos sucesorios (véase a este respecto la STEDH de 29 de noviembre de 1991, *caso Vermeire c. Bélgica*)]; diversamente, en el curso de la sustanciación de las Reclamaciones n.º 33/2006 (*Movimiento Internacional ATD-Cuarto Mundo c. Francia*) y 39/2006 (*FEANTSA c. Francia*), el propio CEDS tomó nota en sendas Decisiones de fondo de 5 de diciembre de 2007 (§54 y §53, respectivamente) de la nueva Ley francesa n.º 2007-290 de 5 de marzo de 2007 sobre el derecho a la vivienda (Loi n.º 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement).

Es cierto que ha mediado una aplastante atención a las medidas regresivas frente a la satisfacción de las necesidades sociales, motivada por el mayor eco —incluso mediático— de sesgados análisis económicos del Derecho y por la propia asimetría «a la baja» con la que, como se ha analizado más arriba, formalmente se han consagrado los derechos sociales en la CDFUE. Ahora bien, ese poco ponderado enfoque no debería descuidar que el alcance de esos derechos sociales tiene que ser inexorablemente aprehendido a la luz de los otros instrumentos europeos que han servido de base a la elaboración del catálogo de derechos sociales de la CDFUE y que integran el juego sustancial «al alza» del nivel de protección de ésta (art. 53).

Desde esta perspectiva, las actuaciones de la Troika (con las discrepancias internas entre las tres instituciones integrantes que han trascendido en medios de comunicación) no han superado el nivel de la CSE ni el examen del CEDS: éste así lo ha puesto de manifiesto mediante Decisiones de fondo de 23 de mayo de 2012 de resolución de las Reclamaciones colectivas n.º 65/2011 y n.º 66/2011 (ambas contra Grecia, formuladas por los sindicatos griegos *Federación general de empleados de las compañías públicas de electricidad* y *Confederación de sindicatos de funcionarios públicos*). En la primera decisión (Reclamación n.º 65/2011), el Comité concluyó que se había producido una violación del art. 4.4 CSE, por cuanto la ley nacional que autorizaba el despido sin preaviso ni indemnización a los asalariados con contrato de duración indefinida durante un período inicial de doce meses es incompatible con dicha disposición de la Carta⁵⁶; en la segunda decisión (Reclamación n.º 66/2011), el Comité llegó a la conclusión de violación de diversas disposiciones de la CSE (arts. 4.4, 7.7, 10.2 y 12.3), al enjuiciar las disposiciones restrictivas sobre vacaciones anuales, sistemas de aprendizaje y formación, y cobertura de la seguridad social en los llamados «contratos de aprendizaje especiales» para asalariados de entre 15 a 18 años, así como las disposiciones referentes a la irrisoria remuneración (un pequeño porcentaje del salario mínimo nacional) susceptible de ser percibida por los asalariados recién incorporados al mercado laboral menores de 25 años.

El caso es que ambas decisiones han tenido bastante eco mediático, por cuanto el Gobierno griego aducía que las medidas declaradas contrarias a la CSE por el CEDS habrían sido en cambio adoptadas por «imposición» de

⁵⁶ En la doctrina española ya se ha criticado que esas decisiones del Comité frente a Grecia resultarían aplicables a España (de necesaria consideración por los órganos jurisdiccionales internos a tenor de los mandatos interpretativo del art. 10.2 y aplicativo del art. 96 de la Constitución española), por ejemplo con relación al análogo período de prueba de un año fijado para el contrato de apoyo a emprendedores: SALCEDO BELTRÁN, C., «El contrato de apoyo a emprendedores: su difícil encaje en la normativa internacional, europea y nacional», *Revista de Derecho Social*, n.º 62, 2013, pp. 93-122.

la Troika; lo cual, lógicamente, ha suscitado otra vez las posibles divergencias de enfoques entre el Consejo de Europa y la UE⁵⁷, pero debería llevar a una reflexión más profunda sobre la propia coherencia de acción en el seno de la UE (en este caso, entre las medidas de la Troika y el parámetro prevalente de la CDFUE).

IV. Conclusión: superando pequeños pasos y tropiezos en el camino de la consagración jurídica de los derechos fundamentales

La importante posición jurídica de la CDFUE alcanzada mediante el Tratado de Lisboa, al máximo nivel jerárquico-normativo como parte integrante de los Textos fundacionales, no debiera llevar a la autocomplacencia, a tenor del estatuto asimétrico de los derechos fundamentales (en detrimento de los sociales) que se ha plasmado formalmente en ella.

Las diversas asimetrías son tributarias de los pequeños pasos conseguidos y tropiezos sufridos en el camino de esa consagración jurídica, que se ha visto marcado por el empleo (justificado, pero excesivo) de unas energías y unos recursos económicos y materiales inusitados en la elaboración de la propia CDFUE (sin conciencia de su real utilidad) o en la obsesión por la adhesión de la UE al CEDH (necesaria, pero insuficiente, al relegar —como también ha resaltado el Parlamento Europeo, *supra*— la paralela adhesión a la CSE en virtud de «los valores indivisibles y universales de la dignidad humana» proclamados en el Preámbulo de la CDFUE).

El confuso estatuto de la CDFUE, por las reseñadas asimetrías normativas recogidas en ella, lleva a cuestionarse con fundamento sobre si la nueva base normativa «fundacional» no habría comportado paradójicamente un debilitamiento del reconocimiento formal con respecto a la jurisprudencia pretoriana del TJUE sobre derechos fundamentales anterior a la CDFUE. Pareciere como si la CDFUE, teóricamente concebida para dotar de mayor presencia o visibilidad, hubiera comportado una suerte de neutralización de la importante proyección de los principios generales sobre derechos fundamentales en la jurisprudencia precedente del TJUE.

En dicho contexto, no se trata de reivindicar ese papel pretoriano, ya jugado con anterioridad a la vigencia de la CDFUE, bajo la forma de acti-

⁵⁷ Como ejemplo, véase el artículo titulado «L'austérité grecque jugée illégale» en el diario francés *Le Figaro*, del 19 de octubre de 2012 (*Le Figaro.fr* / France), en donde puede leerse: «*Europa crítica a Europa*. El Comité Europeo de Derechos Sociales, un órgano del Consejo de Europa, ha juzgado ilegales diversas medidas adoptadas por Grecia para flexibilizar su mercado laboral en respuesta a las demandas de reforma formuladas por la UE y el FMI».

vismo judicial; pero sí, al menos, compatibilizar la tenue *construcción normativa* (a través de la CDFUE) con la nada desdeñable *construcción judicial* (sin menoscabo del acervo jurisprudencial del TJUE) de la *Europa de los derechos fundamentales*. Pareciere también como si el redactor de la CDFUE hubiera estado más preocupado por el juego de la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros (y el celo de éstos por preservar su identidad constitucional, lo cual evoca una especie de efecto «Brighton» —plasmado en el Protocolo n.º 15 al CEDH— atiente a la preocupación por el margen de apreciación nacional ante el TEDH) que por el despliegue de efectos prácticos de los niveles de protección presentes en la propia CDFUE.

Bajo tal prisma, el TJUE debería mostrar una mayor voluntad jurisdiccional positiva no sólo para seguir velando por la primacía del Derecho de la UE, sino asimismo para favorecer la armonización normativa y el diálogo judicial en el ámbito de la tutela multinivel de derechos, abriéndose a la recepción de interpretaciones «ajenas» cuando sean más favorables para la vigencia de los derechos humanos (*favor libertatis* o *pro personae*); a ello apunta no únicamente la CDFUE (art. 53), sino asimismo las cláusulas equivalentes en los dos tratados más emblemáticos del Consejo de Europa (art. 53 CEDH y art. H de la CSE revisada).

Y una última reflexión conclusiva en clave de actualidad: la CDFUE no sólo no se está perfilando desgraciadamente como un antídoto frente a la crisis, sino que la crisis de la *Europa de los mercaderes* ha puesto en riesgo un acervo jurídico susceptible de manifestarse en una crisis de la *Europa de los derechos humanos* al verse debilitado su texto fundacional sustancial (la CDFUE) a causa de las medidas regresivas impulsadas por la Troika. Como consecuencia de la filosofía imperante en la construcción europea desde los Tratados fundacionales, si la economía va mal, el resto de la UE va mal, o peor; como evocó Jean Monnet en su última etapa, sobre no haberse introducido la cultura (también la de los derechos humanos) como objetivo prioritario, al fallar la prioridad básica que se promovió (la económica), se pone en riesgo el funcionamiento conjunto del edificio europeo.

Jurisprudencia

La impronta de las sentencias *Francovich*, *Bosman*, *Kadi* y *Factortame* en la jurisprudencia de la Unión Europea (1988-2013)

David Ordóñez Solís

Magistrado, Doctor en Derecho y miembro de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial

Sumario: I. Introducción.—II. La sentencia *Francovich* (1991): la responsabilidad de las autoridades nacionales y la indemnización en caso de violación del Derecho comunitario europeo.—III. La sentencia *Bosman* (1995): nada que tenga dimensión económica, ni siquiera el deporte, es ajeno al Derecho de la Unión.—IV. La sentencia *Kadi* (2008): el alcance de la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea.—V. El asunto *Factortame* y el Derecho comunitario europeo en acción.—VI. Conclusión.—VII. Jurisprudencia citada.

I. Introducción

En 1988, cuando nace *Cuadernos Europeos de Deusto*, Europa está gestando un cambio que se escenificará al año siguiente con la caída del Muro de Berlín. Las Comunidades Europeas acaban de acoger en 1986 a dos países como España y Portugal y han intentado responder al reto que supone que la familia de la Europa de los Seis se haya duplicado. Las reivindicaciones desde legitimidad democrática del Parlamento Europeo elegido por sufragio universal en 1979 pretenden transformar unos procedimientos institucionales muy limitados y procuran ampliar sus competencias para tener no solo una voz económica sino también una voz en la política exterior. El Acta Única acababa de entrar en vigor en 1987 y Jacques Delors impulsaba el perfeccionamiento del mercado único.

Por tanto, el viejo orden tendrá que ser renovado y eso en el lenguaje europeo se llamará Maastricht y en esa ciudad holandesa se firmará en 1992 el Tratado de la Unión Europea. Al poco se abrirá la Unión de modo natural en 1994 a tres Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio y no mucho después, coincidiendo con la adopción del euro en 1999, se producirá la gran apertura hacia los Países de Europa Central y Oriental. De 6 Estados fundadores hemos pasado a 28 miembros actuales y de 4 lenguas oficiales a la 24 de hoy en día.

La elección de las sentencias que han dejado huella es una mera licencia de cada comentarista que necesariamente tiene una posición muy precisa en el tiempo, en un país y que está condicionado por su propio perfil profesional. Además si la elección de los hitos de la jurisprudencia, por meras razones editoriales tiene que concentrarse en tres o cuatro decisiones lo que hace que la elección sea realmente complicada¹.

La perspectiva temporal es esencial para la elección de las sentencias de modo que cuanto más lejano en el tiempo sea el período estudiado más fácil es la selección. Así, por ejemplo, si hubiese que elegir tres o cuatro sentencias hasta 1988 sería fácil coincidir en que las sentencias *Van Gend en Loos*, *Costa / ENEL*, *Simmmenthal* y un caso muy significativo como el de la Sra. *Defrenne* podrían ser representativos de esta época fundacional.

Parece que no hay que justificar la fundación del efecto directo y de la primacía con *Van Gend en Loos* y *Costa / ENEL*, y la argumentación que se funda en un nuevo orden jurídico. Ya resulta más complicado decantarse por *Simmmenthal* pero no hay duda de que en los años 70 la intervención de los Tribunales Constitucionales alemán e italiano reclamaba una reafirmación del propio Tribunal de Justicia sobre la autonomía del Derecho comunitario europeo. En fin, la saga *Defrenne*, que se observa en las tres sentencias del Tribunal de Justicia respondiendo a los jueces belgas, puede considerarse un verdadero símbolo y un ejemplo magnífico de la evolución de una integración inicialmente económica hacia una integración más sensible con los derechos fundamentales, en este caso con el principio de igualdad entre mujeres y hombres.

En cambio, ya es más difícil ponerse de acuerdo en los últimos 25 años y, por poner un ejemplo, es probablemente demasiado pronto para saber si la sentencia *Pringle* significarán algo en la historia constitucional eu-

¹ CHEVALLIER, R.-M., y BOULOUIS, J., *Les grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes. Tome 1, Caractères généraux du droit communautaire, droit institutionnel, contrôle juridictionnel*, y *Tome 2, Libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Concurrence. Dispositions fiscales. Agriculture. Transports. Politiques économique, commerciale, sociale*, Dalloz, París; la primera edición es de 1974 y ha tenido numerosas ediciones. KARPENSCHIF, M., y NOURISSAT, C., *Les grands arrêts de la jurisprudence de l'Union européenne*, PUF, París, 2010, hacen una selección de 100 sentencias. En español la obra más reconocida es la de ALONSO GARCÍA, R., *Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, Thomson Civitas, Navarra, publicado por primera vez en 2006 y que en 2012 ya iba por la 4.^a edición, donde selecciona 45 sentencias. En una perspectiva histórica véanse los hitos a los que se refiere TAMM, D., «The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin», en *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law - La Cour de Justice et la Construction de l'Europe: Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence*, Asser Press, La Haya, 2013, pp. 9-35.

ropea dentro de otros 25 años a pesar de que hace poco menos de un año, cuando más arreciaba la crisis del euro, el Tribunal de Justicia logró calmar las turbulencias constitucionales planteadas desde el Tribunal Supremo irlandés.

Los criterios cuantitativos no dejan de ser indicativos de modo que basta con examinar los índices de las Revistas o, en particular, revisar los propios *Cuadernos Europeos de Deusto* para comprobar cuáles han sido las preocupaciones europeas en los últimos 25 años. No obstante, la necesaria especialización puede distorsionar la elección. Así, cuanto más se profundiza en un determinado sector del ordenamiento más en falta se echarán sentencias básicas de modo que, por poner solo algunos ejemplos, en el ámbito de las libertades económicas, la fiscalidad, la contratación pública o el espacio de libertad, seguridad y justicia, la elección tendría, desde luego, que haber barajado sentencias esenciales. De modo que no se entienden las referidas regulaciones sectoriales sin mencionar sentencias de estos últimos 25 años como *Keck*, *Schumacker*, *Ordine degli Architetti*, o *Pupino*, respectivamente.

También la perspectiva geográfica es importante porque no ha tenido la misma repercusión en la Unión Europea que, por ejemplo y muy recientemente, en España la sentencia *Aziz*, que, después de un amplio impacto mediático, ha obligado a modificar una legislación centenaria sobre ejecución hipotecaria; o incluso la sentencia *Melloni*, donde por vez primera el Tribunal Constitucional español ha superado su miedo al reenvío prejudicial a Luxemburgo cuando, sin embargo, ya lo habían hecho homólogos europeos de Bélgica, Italia, Austria y, después del español, de Francia.

En fin, la profesión del comentarista es relevante por su mayor o menor dimensión académica, generalmente preocupada por un área muy precisa del Derecho público o privado, o por su particular experiencia judicial, más abierta, por lo general, a los aspectos prácticos e interdisciplinarios. O incluso su propia experiencia y su conocimiento de las entrañas del caso desde la perspectiva nacional como ocurre respecto de este comentarista con *Marleasing*.

En todo caso, los criterios que se pueden tener en cuenta para la elección pueden estar justificados si, por ejemplo, comprobamos que la actividad más relevante del Tribunal de Justicia es la de responder cuestiones prejudiciales; si, además, las materias afectadas tienen carácter transversal de modo que, una vez resuelto el problema del efecto directo y de la primacía, la cuestión clave pendiente será la de la responsabilidad. En fin, convendría elegir cuestiones prejudiciales, pero también recursos como el de anulación, como garantía frente a las instituciones de la Unión, o el mismo recurso de incumplimiento tan íntimamente relacionado con el reenvío prejudicial.

Por eso y en primer lugar la sentencia *Francovich*, resultado de una cuestión prejudicial procedente de Italia, puede considerarse como la continuación natural y el corolario de la saga fundacional *Van Gend en Loos*, *Costa / ENEL* y *Simmmenthal*.

En segundo lugar y aun cuando toda elección resulta injusta con los pasos previos y con los desarrollos posteriores que en realidad hacen grande una sentencia, no puede negarse la repercusión mediática. Tal es el caso de la sentencia *Bosman*, resultado de una cuestión prejudicial belga y conocida en algún momento con el apelativo mediático de «*ley Bosman*», y que ha sido relevante en el deporte pero que también constituye una audaz interpretación jurisprudencial que se había gestado veinte años al aplicar las libertades económicas a los deportistas profesionales.

Los derechos fundamentales y su protección en la Unión Europea son esenciales en la comprensión del Derecho contemporáneo y la solución que ha venido elaborando con paciencia el Tribunal de Justicia y las adaptaciones constitucionales, en particular, la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión justificarían la elección de una sentencia particularmente polémica pero también valiente como la sentencia *Kadi*, dictada en un recurso de anulación donde el Tribunal de Justicia enmienda la posición del Tribunal de Primera Instancia, relativiza el marchamo de las Naciones Unidas y obliga a ser más escrupuloso con la protección de los derechos fundamentales de todas las personas.

En fin, si por seguir con el paralelismo de las cuatro primeras décadas de jurisprudencia europea en las que se habría considerado relevante la jurisprudencia *Defrenne*, lo mismo podría decirse del asunto *Factortame* donde los tribunales de Londres recurrieron sucesivamente al Tribunal de Justicia planteándole cuestiones esenciales de la integración europea y sobre sus efectos en los ordenamientos nacionales, desde una perspectiva tan particular en todos los sentidos como es el Derecho británico. Pero este caso permite observar que a la solución del litigio contribuye de manera decisiva la intervención de la Comisión Europea que por su cuenta acude al Tribunal de Justicia interponiendo un recurso por incumplimiento contra el Reino Unido. Los armadores afectados, la gran mayoría de nacionalidad española, reclaman también la indemnización de los perjuicios sufridos por incumplimiento del Derecho comunitario europeo por parte del Parlamento británico.

Las anteriores razones son las que, de una manera personal y sometido a un límite cuantitativo razonable, me permiten considerar que en los últimos 25 años las sentencias *Francovich*, *Bosman*, *Kadi* y probablemente el caso *Factortame* explicarían incluso dentro de muchos años este periodo de la integración europea, por lo demás apasionante y al que *Cuadernos de Estudios Europeos* ha tratado de aportar luz.

II. La sentencia *Francovich* (1991): la responsabilidad de las autoridades nacionales y la indemnización en caso de violación del Derecho comunitario europeo

A principios de 1990 llegan a Luxemburgo dos cuestiones prejudiciales planteadas por sendos Juzgados italianos cercanos a Venecia en dos asuntos muy similares. Dos empresas habían sido condenadas al pago de indemnizaciones a sus trabajadores pero en un caso los embargos habían resultado fallidos y en el otro la empresa había quebrado. Al no poder cobrar de sus empresas los trabajadores interpusieron sendos recursos frente al Estado italiano y recurrieron a los jueces de Vicenza y de Bassano del Grappa invocando la vigencia de la Directiva 80/987/CEE de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario que no había sido incorporada al Derecho italiano a pesar de que se había fijado 1983 como el plazo máximo de transposición.

Los dos tribunales italianos de instancia acuden al Tribunal de Justicia con tres preguntas idénticas que las reformula y articula su respuesta pronunciándose sobre dos aspectos: por una parte, sobre el efecto directo de las disposiciones de la Directiva que definen los derechos de los trabajadores y, por otro lado, en relación con la existencia y el alcance de la responsabilidad del Estado por los daños resultantes del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario.

El abogado general Jean Mischo había advertido en su Conclusión, presentadas el 28 de mayo de 1991, sobre la trascendencia de este asunto y desarrolla de modo pormenorizado la jurisprudencia que luego, más sucinamente, va a utilizar el Tribunal de Justicia.

En su primera respuesta el Tribunal de Justicia subraya la falta de efecto directo de la Directiva porque, pese a que sus disposiciones son precisas e incondicionales en lo que respecta al contenido de la garantía, no determinan quién es el obligado a prestarla. Y, por otra parte, el Estado no puede ser considerado como obligado solo por no haber adoptado en el plazo establecido las medidas de adaptación de su Derecho nacional a la Directiva. En consecuencia, la falta de efecto directo de la Directiva impide satisfacer por esa vía las demandas de los trabajadores.

Sin embargo, será la segunda respuesta la que busque una alternativa subsidiaria y fundada en el principio de la responsabilidad de los Estados miembros por violación del Derecho comunitario. La reformulación que hace el Tribunal de Justicia de la pregunta de los tribunales italianos es si un Estado miembro está obligado a reparar los daños que resulten para los particulares de la no adaptación del Derecho nacional a la Directiva 80/987 o ya en términos más generales: si existe y cuál es el alcance de una responsabilidad del Estado por los daños resultantes del incumpli-

miento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario.

Es decir, el Tribunal de Justicia va a consagrar el principio del derecho de indemnización de los particulares por daños que hayan sufrido como consecuencia de la violación del Derecho comunitario de las autoridades nacionales. Y también establecerá los requisitos para que se genere este derecho de indemnización.

A partir de este planteamiento, el Tribunal de Justicia subraya que va a responder a la luz del sistema general del Tratado y de sus principios fundamentales. Y, seguidamente, el punto de partida es la naturaleza del Derecho comunitario tal como se deduce de las sentencias *Van Gend en Loos*, *Costa / ENEL*, *Simmmenthal* y *Factortame I*.

A continuación, el Tribunal de Justicia recuerda la función de los tribunales nacionales en el ordenamiento comunitario europeo que consiste en garantizar la plena eficacia de tales normas y proteger los derechos que confieren a los particulares (apartado 32).

Y, por último, el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de su razonamiento: «la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro» (apartado 33).

Esto le permite al Tribunal de Justicia subrayar que «el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado» (apartado 35). Y a continuación, basándose en una sentencia prácticamente desconocida hasta entonces, la sentencia *Humblet*, invoca el principio de cooperación leal aplicable a las autoridades nacionales de tal modo que «el Derecho comunitario impone el principio de que los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables» (apartado 37).

Y, por otra parte, desgrana los requisitos o los presupuestos que deben darse para que generar la responsabilidad del Estado. Se trata de tres requisitos que enuncia el Tribunal de Justicia pensando única y exclusivamente en el caso que está enjuiciando, es decir, el caso de la violación de una directiva: que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de particulares; que el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva; y que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas (apartado 40).

Estos tres requisitos fueron, cinco años después, mejor aquilatados por otras sentencias, en particular por la sentencia *Brasserie du pêcheur y Factortame*. No obstante, ya en el asunto *Francovich* el Abogado General Mischo insiste de una manera más clara y directa en la relación que tiene el recurso por incumplimiento y la sentencia del Tribunal de Justicia que previamente había declarado el incumplimiento por Italia de la Directiva controvertida que el propio Tribunal de Justicia.

Por último, también el Tribunal de Justicia recuerda que para la reclamación de la reparación ante los tribunales nacionales se aplica el principio de autonomía institucional y procedimental que solo quedaría limitado por el principio de efectividad y de equivalencia. No obstante, también este punto será desarrollado ampliamente en la jurisprudencia posterior.

Leyendo ahora la sentencia *Francovich* puede observarse una cierta tosquedad o incluso confusión que solo la decantación de los casos posteriores ha permitido limitar. Sin embargo, el hallazgo jurisprudencial está en su primigenia manifestación: los trabajadores se han quedado sin cobrar de las empresas, el Estado italiano nada ha hecho por transponer una Directiva clara e incondicional, es más, ha hecho caso omiso de una sentencia del propio Tribunal de Justicia que declara el incumplimiento de la República italiana. En consecuencia, parece que corresponde a las autoridades italianas responder por haber violado el Derecho comunitario, por haber desconocido unos derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico y por el hecho de que tal violación genera unos evidentes daños en los trabajadores demandantes de amparo ante los tribunales italianos.

Las consecuencias de esta sentencia han sido transformadoras para el Derecho de la Unión Europea. De hecho y con posterioridad, se ha producido una línea jurisprudencial empeñada en aclarar los conceptos sentados por la sentencia *Francovich* en cuanto se refiere a los distintos tipos de normas del Derecho comunitario violadas o el tipo de violación requerida según la autoridad nacional afectada, el legislador, la administración o el juez.

En el caso de las directivas pronto se desarrolló una jurisprudencia que precisó dos tipos de supuestos: aquellos en que las directivas habían sido incorrectamente transpuestas, que salvo en circunstancias particulares no generaban el derecho de indemnización, y aquellos en que no había habido ningún tipo de transposición. A juicio del Tribunal de Justicia la falta de incorporación suponía por sí sola una violación suficientemente caracterizada (sentencia *Dillenkofer*).

Cuando se examina si concurre la violación de un órgano del Estado, el Tribunal de Justicia ha distinguido, por ejemplo, el examen de la violación por el legislador (sentencia *Brasserie du pêcheur y Factortame*) o por los jueces en cuyo caso la exigencia para generar el derecho de indemnización

se limita aún más a una violación «manifiesta» (sentencias *Köbler* y sentencia *Traghetti del Mediterraneo*).

En fin, la precisión del alcance de los principios de efectividad y equivalencia ha tenido importantes repercusiones en el Derecho español como lo ilustra, por todas, la sentencia *Transportes Urbanos y Servicios Generales*.

Por tanto, la sentencia *Francovich* ocupa el lugar más destacado de estos últimos 25 años de jurisprudencia del Tribunal de Justicia y su éxito reside en la aplicación, ciertamente ingeniosa aunque restrictiva, de los viejos principios del Derecho romano e incluso del Derecho internacional, el de la responsabilidad, traducido, eso sí, a un efectivo derecho de los particulares a la indemnización. De este modo se cierra el círculo abierto para el efecto directo en *Van Gend & Loos*, para la primacía en *Costa / ENEL* y ahora para el derecho de indemnización en *Francovich*. Ciertamente, el ciudadano está en el punto de vista del Tribunal de Justicia.

III. La sentencia *Bosman* (1995): nada que tenga dimensión económica, ni siquiera el deporte, es ajeno al Derecho de la Unión

En Europa el deporte en general y el fútbol en particular son esenciales en nuestra sociedad. El caso *Bosman* es de los pocos asuntos judiciales que no son penales y que se hizo popular en Europa porque afectaba a reglas especialmente arraigadas en nuestra sociedad en virtud de las cuales era natural la discriminación por razón de la nacionalidad a la hora de alinear a los jugadores de una competición deportiva profesional, en este caso de los equipos de fútbol.

El futbolista belga Jean-Marc Bosman se enfrentó ante los tribunales belgas a su antiguo club, el Lieja, y a la UEFA por no permitirle jugar en el club francés de Dunquerque debido a las reglas relativas a la nacionalidad y a la reglamentación deportiva que exigía una compensación por transferencia, formación o promoción a favor del club de origen de jugador profesional.

Es justo recordar que 20 años antes el Tribunal de Justicia ya había tenido ocasión de decir en dos sentencias, una referida a los ciclistas tras moto Walrave y Koch y la otra relativa al futbolista italiano Donà, que la práctica de los deportes queda sometida al Derecho comunitario en cuanto constituya una actividad económica como es el caso de jugadores profesionales o semiprofesionales que ejercen una actividad retribuida.

La clave jurídica de la sentencia *Bosman* radica en la pregunta directa que hace el Tribunal de Apelación de Lieja sobre si se aplica la libre circulación de trabajadores, consagrada en el Tratado constitutivo, a unas regla-

mentaciones adoptadas por Federación belga de fútbol, la UEFA o la FIFA, que afectan al ejercicio de una actividad por cuenta ajena por parte de deportistas profesionales en cuanto que los clubes de fútbol solo pueden alinear un número limitado de jugadores profesionales de otros Estados.

Para resolver el litigio planteado, el punto de partida del Tribunal de Justicia fue determinar, como había hecho con gran claridad y solvencia en sus conclusiones el Abogado General Carl Otto Lenz, si la regulación del Tratado constitutivo se aplicaba a los clubes y a las asociaciones deportivas.

El particular, el Tribunal de Justicia recuerda sus sentencias anteriores *Walrave* y *Donà* conforme a las cuales la práctica del deporte sólo está regulada por el Derecho comunitario en la medida en que constituye una «actividad económica» (apartado 73).

Al mismo tiempo, el Tribunal de Justicia precisó que, como ya había señalado en la sentencia *Donà*, «las disposiciones comunitarias en materia de libre circulación de personas y de servicios no se oponen a reglamentaciones o prácticas justificadas por motivos no económicos, relativos al carácter y al marco específicos de determinados encuentros»; pero también puntualizó que los aspectos deportivos no pueden ser invocados «para excluir toda una actividad deportiva del ámbito de aplicación del Tratado» (apartado 76).

El Tribunal de Justicia responde a las alegaciones de la UEFA y de los clubes deportivos en cuanto a las particularidades que ofrece el deporte y las consecuencias de aplicar la regulación económica europea al ámbito deportivo. Pero, de nuevo, el Tribunal de Justicia debe puntualizar que por muy importantes que puedan ser las eventuales consecuencias de la sentencia en la organización del fútbol en su conjunto, «no puede llegarse hasta el punto de distorsionar la objetividad del Derecho y poner en peligro su aplicación futura por causa de las repercusiones que puede tener una resolución judicial» (apartado 77).

Y tampoco acoge la aplicación de una especie de excepción deportiva a semejanza de la excepción cultural. Es más, el Tribunal de Justicia rechaza que quepa establecer una analogía entre el deporte y la cultura porque «la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional no se refiere a las condiciones de ejercicio de competencias comunitarias de amplitud limitada (como sería la cultura) sino al alcance de la libre circulación de trabajadores» (apartado 78).

Por esa razón, el Tribunal de Justicia establece el principio fundamental conforme al cual la libre circulación de trabajadores también se aplica a las reglamentaciones adoptadas por asociaciones deportivas internacionales como la UEFA o la FIFA referidas a las condiciones de ejercicio de una actividad por cuenta ajena por parte de deportistas profesionales (apartado 87).

Esto significa herir de muerte a las reglas sobre alineación de un número limitado de jugadores en cada partido (apartado 137). Ciertamente, el Tribunal de Justicia no dejó de salvar los supuestos de las competiciones entre las selecciones nacionales de modo que la libre circulación de personas no se opone a normativas o prácticas que excluyan a los jugadores extranjeros de la participación en determinados encuentros por motivos no económicos relativos al carácter y al marco específicos de dichos encuentros y que, por lo tanto, se refieran únicamente al deporte como tal, como son los encuentros entre equipos nacionales de diferentes países (apartado 127).

La otra pregunta se refería a las normas sobre transferencias de los jugadores y el Tribunal de Justicia también declaró que era contraria a la libre circulación de trabajadores «la aplicación de normas adoptadas por asociaciones deportivas, con arreglo a las cuales un jugador profesional de fútbol nacional de un Estado miembro sólo puede, al término del contrato que le vincula a un club, ser empleado por un club de otro Estado miembro si este último ha abonado al club de origen una compensación por transferencia, formación o promoción» (apartado 114).

El Tribunal de Justicia admitió que estas reglamentaciones podían estar justificadas si perseguían un objetivo legítimo compatible con el Tratado, se fundaban en razones imperiosas de interés general y su aplicación era proporcionada (apartado 104). Sin embargo y en el caso concreto, las distintas justificaciones apuntadas por las federaciones deportivas no convencieron al Tribunal de Justicia de que la normativa entonces en vigor cumpliera las exigencias fijadas jurisprudencialmente (apartado 114).

Los efectos de la jurisprudencia *Bosman* fue extraordinaria dado que a partir de 1995 el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse sobre los deportistas profesionales de otros países que integran el denominado Espacio Económico Europeo (es decir, Noruega, Islandia y Liechtenstein, más el caso particular y similar de Suiza) e incluso de terceros países que hubiesen adoptado un Acuerdo de asociación o cooperación con la Unión Europea como lo acredita un jugador eslovaco de balonmano contratado por un equipo de la segunda división alemana, *Deutscher Handballbund*; o dos conocidos futbolistas en la Liga española, uno ruso, *Simutenkov*, y otro turco, *Nihat*.

IV. La sentencia *Kadi* (2008): el alcance de la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea

Los atentados en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 supusieron un abrupto inicio del siglo XXI y la lucha contra el terrorismo internacional ha puesto a prueba la solidez de nuestras sociedades en lo que se refiere precisamente a la defensa de los derechos fundamentales. La senten-

cia *Kadi* puede representar precisamente el celo del Tribunal de Justicia por mantener estos valores sin perjuicio de la cooperación internacional.

El 15 de octubre de 1999 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1267 (1999) de lucha contra los talibanes y puso en marcha, a través de un Comité de Sanciones, un mecanismo de congelación de activos, de prohibición de viajar y de embargo de armas de aquellas personas o entidades asociadas a Al-Qaeda que fueron incluidas en una Lista que se ha ido actualizando hasta 2013. Precisamente en octubre de 2001 Yassin Abdullah Kadi y otras personas y entidades fueron asociados a Osama bin Laden y a la red terrorista Al-Qaeda por lo que la ONU los incluyó en la Lista.

Con el fin de cumplir esta obligación internacional la Unión Europea adoptó sucesivos reglamentos por los que imponía determinadas medidas restrictivas específicas contra determinadas personas y entidades asociadas al terrorismo. Tanto el Sr. Kadi como la entidad Al Barakaat interpusieron sendos recursos de anulación contra los Reglamentos n.º 467/2001, n.º 2062/2001 y n.º 2199/2001 de los que conoció el Tribunal de Primera Instancia que, sin embargo, desestimó los recursos en virtud de sendas sentencias 2005 que fueron recurridas ante el Tribunal de Justicia.

Tanto en primera instancia como en casación la cuestión clave que debieron zanjar los tribunales comunitarios consistía en determinar si estos reglamentos respetaban los derechos fundamentales.

El Tribunal de Primera Instancia consideró que «las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas no están sometidas en principio al control jurisdiccional del Tribunal de Primera Instancia y que éste no se encuentra autorizado a cuestionar, ni siquiera de modo incidental, la legalidad de las mismas desde el punto de vista del Derecho comunitario». No obstante, el Tribunal de Primera Instancia admite el control incidental de «la legalidad de las resoluciones del Consejo de Seguridad controvertidas desde el punto de vista del *ius cogens*, entendido como un orden público internacional que se impone a todos los sujetos del Derecho internacional, incluidos los órganos de la ONU, y que no tolera excepción alguna». Dentro de este parámetro excepcional de control incluye el Tribunal de Primera Instancia «el nivel de protección universal de los derechos fundamentales de la persona establecido en el *ius cogens*» (apartado 238) que, además, a su juicio, se vería garantizado por un órgano como el Comité de Sanciones que puede revisar en todo momento cualquier caso individual, mediante un mecanismo formalizado y que puede ser otra vía razonable para proteger adecuadamente los derechos fundamentales del demandante, tal como son reconocidos por el *ius cogens* (apartado 290).

En cambio, el abogado general Miguel Poiares Maduro en sus brillantes conclusiones propuso la anulación de los reglamentos. Para ello reformuló pedagógicamente la cuestión: «¿Atribuye el ordenamiento jurídico comu-

nitario un estatus supra-constitucional a unas medidas que resultan necesarias para la aplicación de Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad?» (apartado 25).

El abogado general portugués se mostró convencido de la necesidad del control jurisdiccional y así lo subrayó: «La pretensión de que una medida es necesaria para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no puede surtir efectos hasta el punto de silenciar los principios generales del Derecho comunitario y de privar a los individuos de sus derechos fundamentales» (apartado 34).

El Tribunal de Justicia sigue esta misma orientación y anula los reglamentos por vulnerar, en primer lugar, el derecho de defensa en su dimensión de derecho a ser oído y el derecho a un control jurisdiccional al imponer a Kadi y a la fundación Al Barakaat la congelación de fondos (apartado 352).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia constató que había habido una violación del derecho de propiedad dado que los reglamentos, aun cuando podrían estar justificados, fueron adoptados «sin ofrecerle garantía alguna de que se le permitiría exponer su caso a las autoridades competentes, y ello en unas circunstancias en las que la restricción de su derecho de propiedad debe calificarse de considerable, habida cuenta del alcance general y de la duración efectiva de las medidas restrictivas que le fueron impuestas» (apartado 369).

Ahora bien, lo trascendental de la sentencia *Kadi* radica, como lo subrayó el abogado general Poirares Maduro, en la necesidad de imponer en todo caso un control de la garantía de los derechos fundamentales y las razones que justifican constitucionalmente este celo especial.

El punto de partida para el Tribunal de Justicia es que «la Comunidad Europea es una comunidad de Derecho, ya 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 y este último ha establecido un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a encomendar al Tribunal de Justicia el control de legalidad de los actos de las instituciones» (apartado 281).

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia sobre la protección de los derechos fundamentales y subraya: «los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia. A este respecto, el Tribunal de Justicia se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, así como en las indicaciones proporcionadas por los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido. El CEDH reviste en este contexto un significado particular» (apartado 283).

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia deduce que «el respeto de los derechos humanos constituye un requisito de legalidad de los actos comunitarios [y] no pueden admitirse en la Comunidad medidas incompatibles con el respeto de los derechos humanos» (apartado 284).

Por último, el Tribunal de Justicia se refiere al control de los actos de la Unión dictados en aplicación del Derecho internacional de modo que «el control de legalidad que debe así garantizar el juez comunitario recae en el acto comunitario destinado a aplicar el acuerdo internacional de que se trate, y no en este último como tal» (apartado 286).

En cambio, el Tribunal de Justicia rechaza tener competencia para controlar la legalidad de los actos internacionales, en este caso de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni siquiera limitando su control al examen de la compatibilidad de tal resolución con el *ius cogens* (apartado 287).

De este modo el Tribunal de Justicia parece salvar el espinoso problema de la primacía del Derecho internacional (apartado 288) pero, a continuación, desarrolla su doctrina conforme a la cual la primacía del Derecho internacional se aplicaría únicamente sobre los actos de Derecho comunitario derivado (apartado 307). Ahora bien, esta primacía del Derecho internacional respecto del Derecho comunitario «no se extendería al Derecho primario ni, en particular, a sus principios generales, entre los que figura el respeto de los derechos fundamentales» (apartado 308).

Y la razón de esta postura la expresa así el Tribunal de Justicia reafirmando que «el control de la validez de todo acto comunitario desde el punto de vista de los derechos fundamentales por parte del Tribunal de Justicia debe considerarse la expresión, en una comunidad de Derecho, de una garantía constitucional derivada del Tratado CE como sistema jurídico autónomo y que no puede ser menoscabada por un acuerdo internacional» (apartado 316).

Sin embargo, el Tribunal de Justicia, aun cuando se muestra receptivo hacia una cierta deferencia de las instituciones comunitarias con las instituciones de las Naciones Unidas, considera que esta deferencia debe basarse en una garantía judicial equivalente en el ámbito internacional controvertido.

Al examinar el sistema de garantías de los derechos respecto de las sanciones impuestas por el Comité de Sanciones, el Tribunal de Justicia comprueba que «el procedimiento ante dicho Comité sigue siendo esencialmente de naturaleza diplomática e interestatal, pues las personas o entidades afectadas no tienen una auténtica posibilidad de defender sus derechos y el Comité adopta sus decisiones por consenso, disponiendo todos sus miembros de un derecho de veto» (apartado 323).

Por tanto, la conclusión del Tribunal de Justicia es que «con arreglo a las competencias que les confiere el Tratado CE, los tribunales comunita-

rios deben garantizar un control, en principio completo, de la legalidad de todos los actos comunitarios desde el punto de vista de los derechos fundamentales que forman parte integrante de los principios generales del Derecho comunitario, control que también se extiende a los actos comunitarios destinados a aplicar resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como el Reglamento controvertido» (apartado 326).

La importancia de la sentencia Kadi estriba precisamente en la autoafirmación que hace el Tribunal de Justicia de su competencia, especialmente cuando están en juego derechos fundamentales, y supone un canto al control judicial que, prácticamente siguiendo el ejemplo del Tribunal Constitucional Federal alemán, advierte de que mientras que (*solange*, es la expresión en alemán) en el sistema de las Naciones Unidas no haya una garantía judicial apropiada de los derechos fundamentales el Tribunal de Justicia no cejará en su empeño.

V. El asunto *Factortame* y el Derecho comunitario europeo en acción

Hacia 1983 algunos armadores españoles constituyeron en el Reino Unido numerosas sociedades mercantiles con el fin de poseer y matricular buques de pesca hasta el punto de que en 1988 *Factortame* y otras sociedades controladas por españoles eran propietarias o explotaban 95 buques de pesca.

En 1988 se modificó la Ley británica relativa a la marina mercante para poner fin a la práctica consistente en el denominado «saqueo de las cuotas de pesca» atribuidas al Reino Unido por buques de pabellón británico pero que en realidad no estaban vinculados a los intereses británicos. La nueva legislación exigía para la inscripción en el nuevo registro de buques que el propietario fuese británico, que el buque fuese explotado o controlado desde el Reino Unido y que el armador fuese una persona o sociedad controlada por personas residentes o vinculadas al Reino Unido.

Con el fin de combatir esta legislación discriminatoria se pusieron en marcha distintas acciones ante los tribunales de Londres y varios recursos ante el Tribunal de Justicia que provocaron unas decisiones particularmente interesantes en el Derecho comunitario europeo.

En 1989 la Comisión Europea interpuso un recurso por incumplimiento contra el Reino Unido y al mismo tiempo solicitó del Tribunal de Justicia que suspendiese la aplicación de los nuevos requisitos de inscripción de buques vinculados a la nacionalidad. El Presidente del Tribunal de Justicia por auto de 10 de octubre de 1989 (246/89 R) acordó la suspensión.

También en 1989 *Factortame* y otras empresas presentaron un recurso contencioso-administrativo ante la *High Court of Justice* de Londres frente a la Ley de la marina mercante en cuanto se refería a los requisitos de inscrip-

ción de buques y solicitaron la suspensión de su aplicación. El tribunal británico adoptó la medida cautelar que fue apelada por el Gobierno británico y la *Court of Appeal* anuló la medida cautelar. No obstante, esta decisión fue recurrida ante la Cámara de los Lores, que en ese momento y hasta 2009 era el Tribunal Supremo del Reino Unido, quien acudió al Tribunal de Justicia planteándole si tenía la facultad de suspender cautelarmente la aplicación de una ley nacional eventualmente contraria al Derecho comunitario.

La primera sentencia de 19 de junio de 1990, *Factortame I* (C-213/89) responde a la Cámara de los Lores en el sentido de que, efectivamente, cabe suspender una ley nacional si el juez nacional considera que podría ser contraria al Derecho comunitario.

La segunda sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991, *Factortame II* (C-221/89), contesta la pregunta de la *High Court of Justice* de Londres y constata la disconformidad sustancial con el Derecho comunitario del régimen británico de la matriculación de los buques de pesca.

Prácticamente por las mismas razones el Tribunal de Justicia en virtud de la sentencia de 4 de octubre de 1991 (C-246/89) declara que el Reino Unido había incumplido las obligaciones que le imponía el derecho de establecimiento consagrado por el Tratado CEE.

Por último, el Tribunal de Justicia dicta una sentencia el 5 de marzo de 1996 en la que responde al mismo tiempo similares cuestiones planteadas en los asuntos *Brasserie du Pêcheur* (C-46/93) que proviene del Tribunal Supremo alemán, y *Factortame*, que plantea nuevamente desde Londres la *High Court of Justice* (C-48/93).

El Tribunal británico pretende saber en el asunto *Factortame* si procede una indemnización de los daños sufridos por los armadores españoles. La respuesta del Tribunal de Justicia es que los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional (apartado 36), fija los requisitos precisos para que se genere tal derecho de indemnización y subraya, finalmente, que la reparación debe ser adecuada al perjuicio sufrido.

En el asunto *Factortame* las distintas vías judiciales nacionales y comunitarias están convenientemente coordinadas con el fin de permitir dar soluciones efectivas y satisfactorias a los legítimos intereses de los ciudadanos.

Por una parte, se plantea el problema de cómo resolver la contradicción entre una ley nacional y una norma del Derecho comunitario europeo. En este caso se ensayaron las dos vías, el recurso por incumplimiento y el reenvío prejudicial, llegando el Tribunal de Justicia a la misma constatación: la ley británica era contraria al derecho de establecimiento.

Adicionalmente, se planteó tanto en el recurso por incumplimiento como en el reenvío prejudicial el alcance de la adopción de medidas caute-

lares con una solución también uniforme. El Tribunal de Justicia suspendió provisionalmente la aplicación la ley británica y, desde Luxemburgo, le dijo al juez británico que también tenía la facultad, si concurren los presupuestos tradicionales, de suspender una ley aprobada por su parlamento.

La potestad del juez nacional en la adopción de medidas cautelares está reforzada por el propio Derecho comunitario que se aplica y, por tanto, la solución provisional que adopta el Presidente del Tribunal de Justicia y los criterios que debe seguir el juez nacional cuando le soliciten que suspenda cautelarmente la aplicación de una ley eventualmente contraria al Derecho comunitario europeo son en la práctica los mismos.

En el auto de 10 de octubre de 1989 el Presidente del Tribunal de Justicia analiza si concurren los presupuestos del *fumus boni iuris* y la urgencia. Sobre el *fumus*, el Presidente es muy escueto pero recuerda el alcance del derecho de establecimiento (apartados 30 y 31) y concluye subrayando: «en esta fase del procedimiento de medidas provisionales, no parece que el recurso se halle carente de fundamento» (apartado 33). Sobre la urgencia o *periculum in mora*, el Presidente también advierte de que los buques que ya estaban faenando no podrían ser explotados en actividades de pesca alternativas y el perjuicio causado sería irreparable en caso de estimación del recurso principal. En fin, respecto de la ponderación de los intereses, el Presidente considera que no se ha demostrado que las medidas provisionales solicitadas puedan amenazar el objetivo que pretende alcanzar la legislación británica consistente en garantizar la existencia de un vínculo sustancial entre los buques que faenen a cargo de las cuotas británicas y el sector pesquero británico (apartado 39). En consecuencia, el Presidente obliga al Reino Unido a suspender la aplicación de los requisitos de nacionalidad de la Ley de la marina mercante con respecto a los nacionales de otros Estados miembros y para los buques de pesca que ya faenaban bajo pabellón británico y con licencia de pesca británica.

En la sentencia *Factortame I* el Tribunal de Justicia le advierte a la Cámara de los Lores: «un órgano jurisdiccional nacional, que esté conociendo de un litigio relativo al Derecho comunitario, debe excluir la aplicación de una norma de Derecho nacional que considere que constituye el único obstáculo que le impide conceder medidas provisionales» (apartado 23).

También en este caso el abogado general Giuseppe Tesauro es consciente de la trascendencia del pronunciamiento del Tribunal de Justicia y subraya desde el principio la especial trascendencia del caso. Asimismo, la respuesta que propone Tesauro será asumida en gran medida por la sentencia del propio Tribunal de Justicia.

Es simbólico comprobar que la cuestión de la suspensión cautelar por los jueces nacionales se hace respecto de una ley adoptada por el Parlamento británico.

Las consecuencias de la jurisprudencia *Factortame I* se reflejan en la sentencia *Zuckerfabrik Suederdithmarschen* donde se plantea no la suspensión de la norma nacional sino de la norma comunitaria. Por eso, el Tribunal de Justicia puntualiza: «la protección provisional garantizada por el Derecho comunitario a los justiciables ante los órganos jurisdiccionales nacionales no puede variar dependiendo de que impugnen la compatibilidad de disposiciones de Derecho nacional con el Derecho comunitario o la validez de actos comunitarios de Derecho derivado, puesto que, en los dos supuestos, la impugnación se basa en el propio Derecho comunitario» (apartado 20).

Por otra parte, el Tribunal de Justicia reconoce en la sentencia *Brasserie du pêcheur-Factortame* el derecho de indemnización de los particulares para los casos en que hayan sufrido daños como consecuencia de la violación por las autoridades nacionales del Derecho comunitario europeo.

La sentencia *Brasserie du pêcheur-Factortame* tiene particular importancia por consagrar inequívocamente la responsabilidad del legislador nacional y por fijar ya definitivamente los presupuestos para que surja la responsabilidad por violación del Derecho comunitario europeo. En este sentido, el Tribunal de Justicia fija definitivamente como presupuestos y de un modo más preciso que en *Francovich*: «los particulares lesionados tienen derecho a una indemnización cuando la norma de Derecho comunitario violada tenga por objeto conferirles derechos, la violación esté suficientemente caracterizada y exista una relación de causalidad directa entre esta violación y el perjuicio sufrido por los particulares» (apartado 74).

El Tribunal de Justicia dedicará sus esfuerzos en la jurisprudencia posterior para precisar lo que debe entenderse por violación suficientemente caracterizada, según la naturaleza de la norma y según la autoridad estatal implicada, así como para detallar el alcance de los principios de equivalencia y de efectividad. Entre *Francovich* y *Brasserie du pêcheur-Factortame* se reparten el mérito de que tengamos en estos momentos un Derecho de la Unión Europea más perfecto y eficaz.

VI. Conclusión

Si atendemos a lo esencial de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, a lo que lo ha hecho grande y respetable, comprobaremos que la clave de su éxito es haber centrado sus preocupaciones en el ciudadano.

Esto fue lo que ocurrió en la primera etapa fundacional en la que, después de una anodina jurisprudencia sobre la compensación financiera de chatarras o la regulación de las ventas de carbón, propia de un órgano técnico administrativo, el Tribunal de Justicia comenzó a resolver problemas de la gente corriente que, a través de sus tribunales más cercanos, incluso

los más humildes jueces de instancia, le planteaba cuestiones que albergaban insospechados problemas jurídicos de eficacia directa, de primacía sobre las normas nacionales, incluso las de rango legal o constitucional.

Por eso el comentario de los hitos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde 1988 no podía tener otro objetivo que comprobar si las cuestiones relativas a problemas cotidianos planteadas por los jueces nacionales al Tribunal de Justicia ponían de manifiesto la virtualidad del Derecho de la Unión.

Siempre hay un antes, por muy modesto que sea, y un después, probablemente mucho más brillante, pero lo importante son los pasos decisivos que ha dado el Tribunal de Justicia y que se pueden identificar con lo que reclamaban *Francovich*, *Bosman*, *Kadi* y *Factortame*.

De este modo, la insolvencia de las empresas y la manifiesta inoperancia del legislador nacional merecían un correctivo consistente en el derecho a la indemnización de los daños sufridos. Las trabas al desarrollo profesional de los deportistas en un mercado interior europeo debían ser eliminadas aún a costa de alimentar míticas nostalgias de un deporte de aficionados. La inclusión en una lista de terroristas sin respetar los derechos fundamentales no podía sustraerse a un efectivo control judicial ni siquiera cuando la seguridad era apremiante y los avales los presentase el mismo Derecho de las Naciones Unidas. O, en fin, las restricciones discriminatorias por razón de la nacionalidad de los armadores consagradas en una ley del Parlamento por antonomasia en Europa no podían vulnerar flagrantemente los derechos conferidos por el nuevo ordenamiento europeo sin facultar al juez nacional a suspender provisionalmente su aplicación ni obtener una reparación apropiada por una violación tan suficientemente caracterizada.

Visto en una perspectiva más amplia, quizás las sentencias del Tribunal de Justicia no aporten nuevas construcciones a los principios seculares del Derecho; no obstante, lo que pretenden es que conceptos tan esenciales como responsabilidad, libertad, igualdad o prosperidad tengan un designio inequívocamente europeo.

VII. Jurisprudencia citada

1. TJCE, sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet (C-6/60, *Rec. p.* 1125).
2. TJCE, sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos (26/62, *Rec. p.* 1).
3. TJCE, sentencia de 15 de julio de 1964 Flaminio Costa / E.N.E.L. (6/64, *Rec. p.* 1141).
4. TJCE, sentencia de 25 de mayo de 1971, Gabrielle Defrenne / Estado belga (80/70, *Rec. p.* 445).

5. TJCE, sentencia de 12 de diciembre de 1974, *Walrave y Koch* (36/74, *Rec.* p. 1405).
6. TJCE, sentencia de 8 de abril de 1976, *Gabrielle Defrenne / SABENA* (43/75, *Rec.* p. 455).
7. TJCE, sentencia de 14 de julio de 1976 (*Donà*, 13/76, *Rec.* p. 1333).
8. TJCE, sentencia de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (106/77, *Rec.* p. 629).
9. TJCE, sentencia de 15 de junio de 1978, *Gabrielle Defrenne / SABENA* (149/77, *Rec.* p. 1365).
10. TJCE, auto de 10 de octubre de 1989, *Comisión/Reino Unido* (C-246/89 R, *Rec.* p. 3125)
11. TJCE, sentencia de 19 de junio de 1990, *Factortame I* (C-213/89, *Rec.* p. 2433).
12. TJCE, sentencia de 13 de noviembre de 1990, *Marleasing* (C-106/89, *Rec.* p. I-4135).
13. TJCE, sentencia de 21 de febrero de 1991, *Zuckerfabrik Suederdithmarschen* (C-143/88 y C-92/89, *Rec.* p. I-415).
14. TJCE, sentencia de 25 de julio de 1991, *Factortame II* (C-221/89, *Rec.* p. I-3905).
15. TJCE, sentencia de 4 de octubre de 1991, *Comisión/Reino Unido* (C-246/89, *Rec.* p. I-4585).
16. TJCE, sentencia de 19 de noviembre de 1991, *Francovich y otros* (C-6/90 y C-9/90, *Rec.* p. I-5357).
17. TJCE, sentencia de 24 de noviembre de 1993, *Keck y Mithouard* (C-267/91 y C-268/91, *Rec.* p. I-6097).
18. TJCE, sentencia de 14 de febrero de 1995, *Schumacker* (C-279/93, *Rec.* p. I-225).
19. TJCE, sentencia de 15 de diciembre de 1995, *Bosman* (C-415/93, *Rec.* p. I-4921).
20. TJCE, sentencia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du Pêcheur y Factortame* (C-46/93 y C-48/93, *Rec.* p. I-1029).
21. TJCE, sentencia de 8 de octubre de 1996, *Dillenkofer y otros* (C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 y C-190/94, *Rec.* p. I-4845).
22. TJCE, sentencia de 12 de julio de 2001, *Ordine degli Architetti delle province di Milano e Lodi (Teatro alla Scala)* (C-399/98, *Rec.* p. I-5409).
23. TJCE, sentencia de 8 de mayo de 2003, *Deutscher Handballbund* (C-438/00, *Rec.* p. I 4135).
24. TJCE, sentencia de 30 de septiembre de 2003, *Köbler* (C-224/01, *Rec.* p. I-10239).

25. TJCE (Gran Sala), sentencia de 12 de abril de 2005, Simutenkov (C-265/03, *Rec.* p. I-2579).
26. TJCE (Gran Sala), sentencia de 13 de junio de 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, *Rec.* p. I-5177).
27. TJCE, auto de 25 de julio de 2008, Nihat Kahveci (C-152/08, *Rec.* p. I-6291).
28. TJCE (Gran Sala), sentencia de 3 de septiembre de 2008, Yassin Abdullah Kadi y Al Barakaat International Foundation / Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, *Rec.* p. I-6351).
29. TJUE (Gran Sala) sentencia de 26 de enero de 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, *Rec.* p. I-635).
30. TJUE (Pleno), sentencia de 27 de noviembre de 2012, Pringle (C-370/12, pendiente de publicar en la *Recopilación*).
31. TJUE (Gran Sala) sentencia de 26 de febrero de 2013, Melloni (C-399/11, pendiente de publicar en la *Recopilación*).
32. TJUE sentencia de 14 de marzo de 2013, Aziz / Catalunyaixa (C-415/11, pendiente de publicar en la *Recopilación*).

Actualidad comunitaria

Veinticinco años de Crónica Comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Union Europea (1988-2013)

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

Sumario: I. Introducción.—II. El Estado de la Integración.—III. La Actualidad Institucional de la Unión Europea.—IV. Cuestiones generales de la actualidad económica.

I. Introducción

No resulta sencillo resumir 25 años de la historia de la UE y 49 «Crónicas» de Cuadernos Europeos de Deusto pero, con tal propósito, se presenta a continuación, en esta «Crónica 50», una selección de hitos de la historia europea habidos en este tiempo, y en los que se especifica, entre paréntesis, el número de la publicación de Cuadernos en que se analizaron.

Una breve reflexión sobre este resumen llevaría a constatar que la Unión Europea siempre cuenta con nuevos retos y proyectos por delante y que, lo mismo que ha dado grandes pasos en la profundización de la integración y en la expansión geográfica, también es cierto que la situación actual no conduce al optimismo.

La gestión de la crisis por parte de la UE, con 5 países de la Eurozona rescatados, con unas decisiones limitadas y lentas y con la imposición de políticas de austeridad y recortes en el gasto público, está llevando a un clima de división y enfrentamiento entre los Estados miembros y, lo que parece más grave, a una insólita desafección de los ciudadanos hacia Europa.

II. El estado de la integración

1. El Acta Única entró en vigor el 1 de julio (originalmente en el número 1)

Presentados todos los instrumentos de ratificación en Roma a su debido tiempo, el Acta Única Europea entró en vigor el pasado 1 de julio. Este documento se presenta como el único instrumento válido para sacar a la CEE de su estancamiento; el proceso de integración europea no ha sido todo

lo ágil que hubiese cabido esperar y, en este sentido, se considera el Acta Única como la solución clave hacia un mercado interior único.

Así, esta importantísima reforma del Tratado fundacional de las Comunidades Europeas supone la ampliación de las competencias comunitarias y una mayor agilidad en el funcionamiento de la Comunidad.

2. *Entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (originalmente en el número 10)*

La resolución favorable al Tratado se produjo el pasado 12 de octubre, en una sentencia de la Alta Corte alemana que dejaba, entonces, vía libre a la entrada en vigor del Tratado de la Unión. Con las Doce ratificaciones nacionales, comenzaba la cuenta atrás hacia el primer día de noviembre de 1993, fecha sin duda importante en el devenir comunitario, porque significó el nacimiento de la «Unión Europea».

El «pilar monetario» de la Unión Monetaria está en «horas bajas», mientras que los otros dos «pilares», la PESC y la Política Interior y Judicial, están por definir.

3. *Entrada en vigor del «Espacio Económico Europeo» (originalmente en el número 11)*

El pasado 1 de enero de 1994 entró en vigor el Espacio Económico Europeo (EEE), lo que ha supuesto la creación de la mayor área comercial del mundo.

4. *La cuarta ampliación: Austria, Suecia y Finlandia (originalmente en el número 13)*

Desde el 1 de enero de 1995, la Unión Europea está formada por quince Estados, en la que ha sido la cuarta ampliación de la Comunidad.

5. *Circulación de personas: residencia de estudiantes, jubilados y rentistas, el acuerdo de Schengen (originalmente en el número 13)*

Los Doce aprobaron, en junio de 1990, tres Directivas sobre el derecho a la libre residencia dentro de la Comunidad para estudiantes, jubilados y rentistas.

6. *La puesta en marcha de la Unión Monetaria Europea (originalmente en el número 19)*

Tal como estaba previsto, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el pasado 2 de mayo seleccionó los países que formarán la Unión Monetaria Europea, UME, el próximo 1 de enero de 1999.

Once países harán realidad, por fin, un antiguo y ambicioso proyecto de integración económica: la moneda única. Para ello, han tenido que cumplir, con más o menos apuros, los requisitos de convergencia fijados en el Tratado de la Unión Europea sobre inflación, déficit público, tipos de interés y deuda pública.

7. *El nacimiento del euro (originalmente en el número 20)*

Por fin llegó la esperada fecha del 1 de enero de 1999 que vio nacer la moneda única europea, el euro.

Según el procedimiento previsto, los ministros de Economía de los once países participantes en la Unión Monetaria Europea, reunidos en Bruselas el 31 de diciembre, fijaron los tipos de conversión fijos e irrevocables de cada una de sus monedas respecto del euro. Desde el pasado 1 de enero, 1 euro equivale a 166,386 pesetas.

8. *La reforma institucional para la UE ampliada al Este (originalmente en el número 24)*

La Conferencia Intergubernamental de los Estados miembros de la UE, convocada en febrero, para debatir sobre la reforma de las instituciones comunitarias de cara a su adaptación para la UE ampliada, concluyó definitivamente en la madrugada del 11 de diciembre, coincidiendo con la finalización del Consejo Europeo ordinario de la presidencia francesa del segundo semestre de 2000 celebrado en Niza.

De esta forma, ha visto la luz un nuevo Tratado comunitario, «el Tratado de Niza», que refleja los difíciles equilibrios que los Quince han debido negociar a lo largo de muchos meses y, de forma especial, durante la pasada cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno.

Junto con el incremento de miembros de las instituciones para dar cabida a los representantes de los nuevos Estados miembros, los Quince decidieron también la ampliación de temas en los que el Consejo de Ministros votará por mayoría cualificada y no por unanimidad.

El Tratado de Niza también ha supuesto un aumento del número de decisiones que se adoptarán según el procedimiento de codecisión, es decir, con la participación del Consejo y del Parlamento Europeo, aunque no se han atendido todas las aspiraciones de la Asamblea.

Otra cuestión importante del nuevo Tratado es la simplificación que introduce en los mecanismos para que un determinado número de Estados miembros avance a un mayor ritmo en la integración, facilitando así las llamadas «cooperaciones reforzadas».

9. *La puesta en circulación de las monedas y billetes de euro (originalmente en el número 26)*

Por fin llegó el esperado 1 de enero de 2002 y se pusieron en circulación las primeras series de monedas y billetes de euro en Doce Estados de la Unión Europea. La nueva moneda se convertía, así, en una divisa «real» y tangible para más de trescientos millones de ciudadanos europeos.

La puesta en circulación del euro se desarrolló en un clima de entusiasmo y euforia por parte de los 300 millones de europeos de la «eurozona». Durante los primeros días del año, las sucursales bancarias de los Doce se vieron, literalmente, desbordadas por la demanda de euros.

10. *La firma del Tratado de Adhesión (originalmente en el número 29)*

El pasado 16 de abril tuvo lugar la firma del Tratado de Adhesión de los Diez Estados candidatos (Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Malta y Chipre), que formarán parte de la Unión Europea en mayo de 2004.

La emblemática Acrópolis de Atenas se convirtió en el escenario del histórico acto, que otorgó a los Diez países candidatos el estatus de observadores dentro de la Unión, con derecho de participación pero sin voto en todas las reuniones y foros de las instituciones y organismos comunitarios, que se celebran desde entonces.

«Nuestra Europa es la Europa de todos», concluía la declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno, tras reafirmar su inquebrantable compromiso con los principios democráticos. Este ideal deberá ser «la piedra angular en que se sustente nuestra comunidad de valores, no solamente para los ciudadanos de hoy, sino también para nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos».

11. *La quinta ampliación de la UE (originalmente en el número 31)*

El 1 de mayo de 2004 figurará, de manera destacada, en todos los libros de historia de Europa y del mundo. Nunca antes el viejo continente ha estado tan unido, en un proyecto común basado en la democracia, la paz, la estabilidad y el progreso.

A lo largo de esta histórica jornada, millones de ciudadanos celebraron la unificación europea en multitud de ceremonias, convocadas muchas de ellas en lugares fronterizos emblemáticos. Europa fue, ese día, la fiesta de la gran Ampliación, la que ha derribado los muros que separaban el Este y el Oeste desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

12. *La Constitución Europea (originalmente en el número 31)*

Han debido transcurrir más de dos años de negociaciones, desde que comenzara sus trabajos la Convención sobre el futuro de Europa en febrero de 2002, para que el Consejo Europeo de los Veinticinco aprobara, el pasado 18 de junio, la primera Constitución europea.

El tema central de los debates previos a la aprobación de la Constitución fue el reparto de poder y el peso de cada Estado en la toma de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros.

Tras intensas negociaciones y entrevistas bilaterales de la presidencia irlandesa de la Unión con las distintas delegaciones nacionales, los máximos líderes de la Unión acordaron una fórmula de decisión basada en el sistema de «doble mayoría», del 55 % de Estados y 65 % de población.

13. *La Constitución Europea (originalmente en el número 32)*

La primera Carta Magna de la Unión Europea fue firmada por los líderes de los Veinticinco el pasado 29 de octubre, en una solemne ceremonia celebrada en Roma.

En el Salón de los Orazi y Curiazi del Campidoglio de la capital italiana, el mismo lugar donde los Seis Estados fundadores de la Unión sellaron el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Económica Europea en 1957, los Jefes de Estado y de Gobierno protagonizaron la histórica rúbrica.

14. *La ratificación de la Constitución Europea (originalmente en el número 33)*

España convocó un referéndum el pasado 20 de febrero para ratificar la Constitución Europea. Y aunque la participación se situó en el 42,32 %,

la más baja de la historia democrática de nuestro país, la rotundidad del «sí» superó las expectativas, con un 76,73 % de los votos emitidos, frente a un 17,24 % del «no».

La cruz del proceso de ratificación de la Constitución la han mostrado los ciudadanos franceses y holandeses, ya que, en ambos casos, la rechazaron mayoritariamente, en los referéndums celebrados el pasado 29 de mayo y 1 de junio, respectivamente. La Constitución Europea quedaba «herida» y el proceso de ratificación en entredicho.

El rechazo cosechado en dos de los seis países fundadores de la Unión dio paso a una crisis política e institucional sin precedentes, en la que se escucharon numerosos mensajes de «pérdida de rumbo» y de ausencia de liderazgo político.

15. *Ampliaciones; inicio de negociaciones con Turquía y Croacia (originalmente en el número 34)*

El 3 de octubre, los ministros de Exteriores de los Veinticinco decidieron el inicio oficial de las negociaciones de Adhesión con Turquía y Croacia.

En el caso de Turquía, el proceso negociador se iniciaba cuarenta y dos años después de que el gobierno de Ankara solicitara, por primera vez, su ingreso en la Unión Europea y después de que, en los últimos años, el gobierno de Recep Tayyip Erdogan haya llevado a cabo importantes reformas constitucionales, incluyendo la supresión de la pena de muerte o el reconocimiento de la minoría kurda, todas ellas con el fin de que la Unión reconociera su candidatura.

También Croacia inició en octubre de 2005 sus negociaciones de Adhesión, una vez que la fiscal jefe del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia interviniera ante los ministros de Exteriores de los Veinticinco para comunicarles que las autoridades croatas estaban «cooperando plenamente» con el Tribunal, y particularmente en sus esfuerzos por localizar y detener a un antiguo jefe militar croata responsable de la persecución y asesinato de un mínimo de cien civiles serbios.

16. *La Unión Europea de los Veintisiete: adhesión de Rumanía y Bulgaria (originalmente en el número 36)*

A pesar de las objeciones planteadas en mayo, la Comisión Europea dio finalmente su beneplácito a la incorporación de Rumanía y Bulgaria a la Unión en octubre y, tras superar este último obstáculo, el pasado 1 de enero de 2007 la Unión Europea se convirtió en la Europa de los Veintisiete.

17. *El Tratado de Lisboa (originalmente en el número 38)*

El 13 de diciembre de 2007 será recordado en la historia de la Unión Europea por el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo respecto a la aprobación de un nuevo Tratado con el que los Veintisiete daban por superada la profunda crisis constitucional, provocada por los rechazos al proyecto constitucional de Francia y Países Bajos de 2005.

El Tratado es fruto del consenso político e introduce ciertos cambios respecto al texto constitucional:

- Enmienda los Tratados básicos de la Unión sin sustituirlos.
- Incluye recortes simbólicos y evita la terminología política y constitucional.
- El sistema de mayoría cualificada en las votaciones del Consejo de Ministros basado en la doble mayoría (55 % de Estados y 65 % de población), que entrará en vigor el 1 de noviembre de 2014.
- El «Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad» reforzará sus competencias ostentando la presidencia del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE y la vicepresidencia de la Comisión.
- La Presidencia del Consejo Europeo tendrá una duración de dos años y medio, periodo que podrá ser prorrogado una vez.
- La Comisión Europea reducirá el número de sus miembros a dos tercios del número de Estados miembros a partir del 1 de noviembre de 2014, incluyendo al «Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad».

18. *Unión Monetaria Europea: recesión económica (originalmente en el número 40)*

El pasado 14 de noviembre, la Oficina de Estadísticas de la UE, Eurostat, hizo públicos los datos sobre la evolución del PIB del tercer trimestre del año, y éstos confirmaron la situación de recesión económica de la Eurozona por primera vez en su historia.

19. *Tratado de Lisboa: entrada en vigor en diciembre (originalmente en el número 42)*

La ratificación del Tratado de Lisboa se completó a lo largo del segundo semestre de 2009, haciendo posible su entrada en vigor el 1 de diciembre.

Según reconocen numerosos juristas europeos, el nuevo Tratado recoge finalmente hasta un 95 % del contenido de la fallida Constitución.

20. *Grecia: ayudas de 110.000 millones de euros y denuncia de falseamiento de datos estadísticos (originalmente en el número 43)*

Los ministros de Finanzas de los Dieciséis países que comparten el euro, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), acordaron el 2 de mayo activar un programa de rescate financiero de Grecia que aportará a Atenas 110.000 millones de euros en tres años (2010-2012), de los que 80.000 millones procederán de los países de la eurozona, mientras que el resto, 30.000 millones, será una aportación del FMI. El acuerdo fue alcanzado tras intensas negociaciones y tras el diseño de un *drástico programa de ajuste* fiscal y de reformas, pactado con el Ejecutivo de Yorgos Papandreu.

Con esta ayuda, los socios de Grecia en la eurozona, aliviarán de manera muy importante el coste de los préstamos que este país tiene que pagar en los mercados financieros internacionales. A comienzos de mayo Grecia obtenía estos préstamos a un tipo próximo al 9 %, mientras que la ayuda proporcionada por los países del Eurogrupo se concederá a un tipo cercano al 5 %.

Con anterioridad a esta decisión, el 12 de enero, la Comisión había denunciado a Grecia por falsificar deliberada y sistemáticamente los datos de sus Cuentas públicas.

21. *Rescate a Irlanda: recapitalización de los bancos y recuperación de las cuentas públicas (originalmente en el número 44)*

Los ministros de Economía y Finanzas de la UE aprobaron el 7 de diciembre un paquete de ayudas a Irlanda por un valor global 45.000 millones de euros, sobre un total de 85.000 millones que, en su conjunto, se destinarán a recapitalizar los bancos irlandeses (10.000 millones), crear un fondo de contingencia para eventuales necesidades adicionales de la banca (25.000 millones) y estabilizar las cuentas públicas (50.000 millones).

A pesar de su resistencia inicial a solicitar el rescate, el gobierno irlandés accedió a finales de noviembre. El primer ministro Brian Cowen no quería admitir una «injerencia internacional» en su Economía, pero final-

mente tuvo que aceptar la oferta de ayuda como única vía posible para recuperar la estabilidad y confianza de los mercados en su país.

Simultáneamente a la solicitud de rescate, el Gobierno irlandés anunció los detalles de un drástico plan de ajuste cuatrienal estimado en 15.000 millones de euros y que Bruselas consideró «una base sólida» para las negociaciones del rescate internacional.

22. *Eurozona: nuevo rescate a Portugal (originalmente en el número 45)*

El 7 de abril el gobierno portugués en funciones solicitó formalmente el «rescate» del país a la Unión Europea. Los mercados habían disparado la prima de riesgo de la deuda portuguesa, y la calificación de algunas agencias de rating habían rebajado su calificación del país.

De esta manera, la UE puso en marcha en mayo el tercer «rescate» a un país de la Eurozona en menos de un año, tras los apoyos prestados a Grecia e Irlanda, por un importe global de 78.000 millones de euros.

La troika formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional negociaron con el gobierno portugués las contrapartidas que, en términos de ajustes y reformas, debían ser la «garantía» del apoyo financiero.

Los ajustes pactados contemplan profundos recortes sociales.

23. *La crisis de la eurozona: nuevo rescate a Grecia y Gobernanza Económica (originalmente en el número 46)*

Durante el segundo semestre de 2011 las instituciones y los Estados europeos han centrado gran parte de su actividad en buscar soluciones coordinadas a las profundas crisis financieras y de Deuda que atraviesa el continente. Los «frentes» han sido varios y también las iniciativas adoptadas:

La Unión ha tomado decisiones excepcionales en el rescate de la Economía griega, lo que incluye un nuevo programa de ayudas de 130.000 millones de euros que se otorgarán en unas condiciones financieras más favorables, la supervisión permanente del país para certificar el cumplimiento de las exigencias de ajustes comprometidos y, también, la contribución «voluntaria» del sector privado en los rescates, que se deberá concretar tras la negociación de diferentes operaciones de canjes y recompras de bonos griegos entre 2011 y 2014.

Los Ministros de Economía y finanzas aprobaron finalmente el «paquete legislativo sobre gobernanza económica».

Cuatro de las normas del paquete se refieren a la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, PEC, en sus dos vertientes, preventiva y correctora, sobre la disciplina presupuestaria de los Estados miembros de la Unión.

Los otros dos textos del *paquete* tienen por objeto evitar los desequilibrios macroeconómicos en la UE y en la Eurozona. A través de un mecanismo de alerta y vigilancia (que incluye un procedimiento de «desequilibrios excesivos») se pretende conseguir una pronta detección de dichos desequilibrios.

24. *Ampliación de la UE: tratado de adhesión de Croacia (originalmente en el número 46)*

Los máximos líderes de la UE reunidos en el Consejo Europeo ordinario el 9 de diciembre, junto con el presidente y la primera ministra de Croacia firmaron el Tratado de Adhesión de esta antigua república yugoslava a la Unión.

Tras seis años de negociaciones, Croacia está llamada a convertirse en el nuevo Estado miembro de la Unión el 1 de julio de 2013, creando así la Unión de los Veintiocho.

25. *Firma del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) (originalmente en el número 47)*

El 2 de marzo se celebró la firma solemne del *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*, TECG, conocido también como el «Pacto Fiscal».

El Tratado contempla tres grandes capítulos:

1. Pacto Presupuestario: El Tratado incluye una nueva regla que establece que los presupuestos nacionales estén en equilibrio o en superávit. Se considerará que se respeta esta disposición si se cumple el objetivo por país a medio plazo tal como se define en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y con el límite del «déficit estructural» del 0,5 % del PIB.
2. Coordinación de las Políticas Económicas y Convergencia.
3. Gobernanza de la Zona del Euro: Se celebrarán reuniones informales de la «Cumbre del Euro» en las que participarán los Jefes de Estado o de Gobierno de los países pertenecientes a la Unión Monetaria, cuando sea necesario y, como mínimo, dos veces al año.

26. *Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)*
(originalmente en el número 47)

El 2 de febrero, los embajadores de los países de la zona euro firmaron en Bruselas el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, MEDE.

El MEDE será una institución financiera internacional con sede en Luxemburgo que apoyará a los Estados de la eurozona cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera.

27. *España: rescate del sector bancario* (originalmente en el número 47)

El Consejo de Ministros de Finanzas de la zona euro, el Eurogrupo, decidió el 9 de junio atender la solicitud del gobierno español para apoyar la recapitalización de su sistema financiero.

La asistencia, destinada a los bancos españoles, consistirá en una línea de crédito que podría llegar a 100.000 millones de euros, cifra que equivale al 10 % del PIB español.

Aunque explícitamente el Eurogrupo, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea no han establecido «condicionalidades macroeconómicas» con nuevos y más estrictos ajustes, resulta más que improbable que tales exigencias no se plantearan. De hecho, en el comunicado emitido por los ministros de Finanzas de la zona euro se señala que Europa supervisará «de cerca» que Madrid continúe por el camino de la consolidación fiscal y de las reformas estructurales y del mercado de trabajo.

28. *Grecia: reestructuración de la Deuda* (originalmente en el número 47)

Grecia dio el 8 de marzo un paso decisivo en el cierre de la reestructuración de su Deuda soberana que evitaba finalmente una quiebra descontrolada del país.

Inversores que controlaban un 85 % de la Deuda griega registrada bajo las leyes helenas, 152.000 millones de euros, aceptaron el plan de canje, lo que permitía al gobierno de Atenas activar el mecanismo por el que podía forzar al resto de tenedores de bonos, propietarios de otros 25.000 millones, a aceptar la operación. A estas sumas habría que añadir otros 20.000 millones en bonos de deuda pública regulados por leyes internacionales o emitidos por compañías públicas griegas, cuyos propietarios también habían aceptado la propuesta de Atenas.

Con este canje, que pasará a la historia como la mayor reestructuración de Deuda soberana, los acreedores cambiarán sus bonos por unos nuevos con un valor inferior, un interés más bajo y mayor plazo de vencimiento.

29. *La Unión Europea, premio Nobel de la paz (originalmente en el número 48)*

La Unión Europea recibió en octubre el Premio Nobel de la Paz como reconocimiento universal de que el «sueño europeo» es una revolución silenciosa y pacífica que, a pesar de las dificultades, no renuncia a sus objetivos de integración y pacificación del continente.

«El avance hacia la reconciliación y en los valores basados en la democracia y los derechos humanos de las seis últimas décadas» fueron los logros valorados por el comité del Nobel, que destacó, además, el esfuerzo de los Veintisiete (que serán Veintiocho en 2013 con Croacia) por reconstruir Europa y por haber expandido la democracia y la estabilidad a los países del Este tras la caída del Muro de Berlín en 1989.

30. *Acuerdos sobre la Unión Bancaria (originalmente en el número 48)*

En la última reunión del año, celebrada el 13 y 14 de diciembre, los presidentes y primeros ministros de la UE aprobaron nuevos pasos para crear la «Unión Bancaria Europea». Acordaron, en este sentido, que el Banco Central Europeo (BCE) ejercerá la supervisión directa de los bancos de la eurozona en principio a partir de enero de 2014 y, aunque este mecanismo está previsto para funcionar en los países de la eurozona, quedará abierto a la adhesión de los demás países de la UE.

Inicialmente supervisará unos 150 bancos de los 6.000 existentes en la UE, los considerados «sistémicos» por su gran dimensión, es decir, aquellos cuyos activos superen los 30.000 millones de euros o el 20 % del PIB del país.

31. *La crisis de la eurozona: rescate a Chipre (originalmente en el número 49)*

Chipre se convirtió, en el primer semestre de 2013, en el nuevo país «rescatado» de la Eurozona.

El 25 de marzo, y tras una dura negociación, la «troika», los países de la Eurozona y Chipre alcanzaron un acuerdo para salvar al país mediterráneo de la bancarrota y a la Unión Monetaria de una crisis sin precedentes.

Nicosia se comprometía a reestructurar su mayor entidad financiera y a cerrar el segundo banco del país. Asimismo, prometía imponer severas qui-

tas a los accionistas, acreedores y depositantes con más de 100.000 euros en su cuenta. Se imponía también un régimen de limitación a la circulación de capitales, con limitaciones a la salida de dinero del país. Los bancos chipriotas cerraron sus puertas durante más de diez días.

El 3 de abril se cerraba el preacuerdo entre la Troika y Nicosia, que significaba el rescate a Chipre por un valor de 10.000 millones de euros (el Fondo Monetario Internacional aportaría el 10 %).

III. La actualidad institucional de la Unión Europea

1. *Primeras elecciones directas al Parlamento Europeo en España y Portugal (originalmente en el número 1)*

España y Portugal han dado un nuevo paso en su integración en las instituciones comunitarias al celebrar, por primera vez, elecciones directas para designar a sus representantes en el Parlamento Europeo.

2. *Comisión: fin de la «era Delors 1985-88, 1989-92, 1993-94» (originalmente en el número 13)*

Los últimos diez años de la Comisión han sido los años de la «era *Delors*», en referencia expresa a su presidente. Desde enero de 1985 hasta enero de 1995, el francés *Jacques Delors* ha dirigido el ejecutivo comunitario.

Esta etapa ha sido calificada como un período brillante de la Comisión, ya que la actividad desarrollada ha sido incesante, y de alguna forma ha «resucitado» como institución fundamental de la Unión Europea.

El estilo de mando de *Delors* tuvo un marcado tono presidencialista, y personalmente se mostró como un político de táctica muy hábil. Continuamente generó y ejecutó ideas y proyectos de muy diversa índole. Sus tres grandes hitos fueron el *Mercado Interior*, el *Tratado de la Unión Europea* (que incluye el proyecto de *Unión Económica y Monetaria*) y el *Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo*.

3. *BCE: designación del Comité Ejecutivo y próxima constitución (originalmente en el número 19)*

El 1 de junio, con un mes de antelación sobre el plazo máximo previsto en el Tratado de Maastricht, quedó constituido el Banco Central Europeo, sustituyendo, a todos los efectos, a su predecesor, el Instituto Monetario Europeo.

En todo caso, la nueva institución tendrá que esperar hasta el nacimiento del EURO, el próximo 1 de enero de 1999, para asumir la totalidad de sus competencias y funciones como máximo responsable de la Política Monetaria de los Once.

A pesar de los arduos debates de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince sobre la composición del Comité Ejecutivo del BCE, el consenso es general a la hora de calificar la coherencia ideológica y técnica del equipo finalmente designado.

4. *Comisión: Dimisión colectiva y nuevo presidente (originalmente en el número 21)*

Durante el primer semestre de 1999 ha continuado la grave crisis de la Comisión Europea, iniciada en diciembre de 1998 con el rechazo del Parlamento Europeo sobre «la descarga» del ejercicio presupuestario de 1996 presentada por el ejecutivo comunitario y que continuó con la fallida moción de censura de la misma Asamblea contra la gestión desarrollada por la Comisión, votada el 14 de enero.

Como consecuencia de esta votación parlamentaria de mediados de enero fue creado un «Comité de Sabios» que, en el plazo de dos meses, debía examinar los casos de nepotismo, fraude, corrupción y mala gestión detectados en el seno de la Comisión.

Así fue como el 15 de marzo el citado Comité presentó, efectivamente, su informe. En él, los sabios concluían que no habían encontrado pruebas de que ninguno de los comisarios estuviera implicado en actividades fraudulentas ni de que ninguno se hubiera enriquecido personalmente a consecuencia de fraudes, irregularidades o mala gestión.

Sin embargo, a pesar de este aprobado individual, el informe censuraba los mecanismos de contratación, de gestión y de control utilizados por la Comisión. En sus apreciaciones generales, el Comité decía haber encontrado una justificación recurrente en los testimonios de las personas investigadas, es decir, el desconocimiento que, en los máximos niveles de la Comisión comunitaria, se tenía de las situaciones de corrupción y fraude en niveles dependientes de ellos.

Las graves acusaciones contenidas en el dictamen provocaron, de inmediato, una fuerte conmoción en medios e instituciones comunitarias. La moción de censura no fue necesaria ya que, en la misma madrugada del 16 de marzo, *Jacques Santer* anunció la dimisión en pleno de toda la Comisión, en lo que constituyó una crisis sin precedentes en el ejecutivo comunitario y, por ende, en todo el entramado institucional de la UE.

5. *Javier Solana: primer «mister PESC» de la Unión Europea (originalmente en el número 22)*

Javier Solana asumió el pasado 18 de octubre la Secretaría General del Consejo de Ministros de la UE, y con ella, la representación de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE.

Este cargo, que ha sido coloquialmente definido como *Mister PESC*, habrá de llevar al español a centralizar, coordinar y promover las iniciativas de la UE en los distintos ámbitos de la política exterior y de las relaciones internacionales de los Quince.

6. *Eurogrupo: reunión de Jefes de Estado y de Gobierno (originalmente en el número 40)*

El encuentro celebrado el 12 de octubre en París, que reunió a los Jefes de Estado o de Gobierno de la Eurozona, no había tenido precedentes en los diez años de historia de la Unión Monetaria Europea, ya que hasta entonces todas las reuniones del Eurogrupo habían convocado a los ministros de Economía y Finanzas.

La que fue calificada como «cita histórica de primeros ministros del Eurogrupo», fue liderada por Nicolás Sarkozy como presidente de turno de la Unión, y no por el presidente del Eurogrupo, *Jean Claude Juncker*, primer ministro y ministro de Economía luxemburgués. Y aunque, según las interpretaciones mayoritarias, se trata de un modelo de composición del Eurogrupo forzado por las excepcionales circunstancias de crisis económica, también se apuntó desde diferentes medios que esta primera reunión podría servir de precedente para consolidarlo como un modelo más definitivo.

7. *Nombramientos de Presidente del Consejo Europeo y Alta Representante de la Política Exterior (originalmente en el número 42)*

Los Veintisiete acordaron, en el Consejo Europeo celebrado en noviembre, la elección de los dos nuevos líderes comunitarios que habrán de dirigir el Consejo Europeo y la Acción Exterior de la Unión, respectivamente.

Herman Van Rompuy, quien entonces era primer ministro cristiano-demócrata de Bélgica, venía precedido por una imagen de político conciliador y eficaz en la complicada gestión de su país.

Por su parte, Catherine Ashton, comisaria británica de Comercio, fue designada Alta Representante de la Política Exterior de la UE. Los medios de comunicación destacaron de ella su reputación de negociadora competente y de firme trabajadora «entre bambalinas», ya que ha protagonizado

una activa vida política en las últimas tres décadas en puestos intermedios y discretos del gobierno de Tony Blair en ámbitos de Educación, Asuntos Constitucionales y Justicia. Y, posteriormente, el actual primer ministro Gordon Brown la nombró líder de la Cámara de los Lores, desempeñando allí un papel clave en la tramitación del Tratado de Lisboa.

8. *Creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)* (originalmente en el número 42)

Los Ministros de Asuntos Exteriores de los Veintisiete acordaron el 26 de octubre la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, SEAE, que deberá convertirse en el futuro servicio diplomático de la Unión.

Es previsible que finalmente llegue a contar con 7.000 funcionarios, procedentes de la Comisión, la Secretaría General del Consejo y los Estados miembros, y que las más de 130 Delegaciones de la Comisión en terceros países se conviertan en Delegaciones de la Unión Europea. Quizás en diez o quince años, estas representaciones podrían asumir servicios consulares comunitarios.

9. *Iniciativa Legislativa de los Ciudadanos Europeos* (originalmente en el número 47)

El pasado 1 de abril entró en vigor el Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea que permite a los ciudadanos europeos plantear iniciativas invitando a la Comisión Europea a legislar sobre determinados temas.

Las iniciativas deberán contar con el respaldo de, al menos, un millón de firmas de europeos residentes en un mínimo de siete Estados miembros (una cuarta parte de los Veintisiete Estados). De esta manera, los ciudadanos podrán instar al ejecutivo comunitario a que proponga un texto legislativo relativo a alguno de los temas en los que esté facultado para desarrollar dichas propuestas legislativas, temas como agricultura, medio ambiente, transporte o salud pública.

IV. Cuestiones generales de la actualidad económica

1. *Mercado interior: liberalización de los movimientos de capitales* (originalmente en el número 2)

El pasado 13 de junio, en Luxemburgo, los ministros de Hacienda de los Doce adoptaron por unanimidad, las propuestas de la Comisión sobre la liberalización de los movimientos de capitales. La Directiva impone la liberalización completa en dos años.

Así, «los Estados miembros suprimirán las restricciones a los movimientos de capitales que tienen lugar entre las personas residentes en los Estados miembros». La Directiva afecta a la liberalización de las operaciones a corto plazo o de carácter monetario, y dará la posibilidad a los ciudadanos de un Estado miembro de abrir una cuenta en divisas en cualquier país de la CEE.

2. *Directiva sobre contratos públicos de servicios (originalmente en el número 8)*

Los ministros de Economía de los Doce aprobaron el pasado 24 de septiembre una Directiva que liberaliza los contratos públicos de servicios, y que se asimila a las Directivas sobre contratos de obras y suministros: se refiere a los contratos cuyo importe estimado sea igual o superior a 200.000 ECUs, y establece la regulación sobre la publicación de las licitaciones, que garantice la igualdad de condiciones para todos los posibles licitadores de la Comunidad.

3. *Inauguración del «Eurotunnel» (originalmente en el número 11)*

La inauguración, el pasado 6 de mayo, del túnel bajo el Canal de la Mancha ha culminado más de 200 años de tentativas infructuosas para unir el continente. Los Jefes de Estado del Reino Unido y Francia, la reina Isabel II y *François Mitterrand*, recorrieron en tren los 37 kilómetros que separan ambos países, en una ceremonia histórica para el continente.

4. *Multa de la Comisión a empresas cementeras (originalmente en el número 12)*

La Comisión Europea ha impuesto multas por valor de 40.000 millones de pesetas a un total de 33 empresas cementeras y 9 asociaciones, por prácticas *cartelísticas* de reparto de mercados, llevadas a cabo desde 1983 y cuyos efectos se han dejado sentir sobremanera en el sector europeo de la construcción.

5. *Culminación del Mercado Interior (originalmente en el número 13)*

El primero de enero de 1993 significó la fecha de entrada en vigor del proyecto del Mercado Único, con la desaparición final de las fronteras in-

teriores de la CE a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

6. *Sentencias del Tribunal de Justicia: los deportistas comunitarios y la discriminación positiva de la mujer (originalmente en el número 14)*

El Tribunal de Luxemburgo ha emitido dos sentencias especialmente relevantes en los últimos meses.

La primera hace referencia a la «discriminación positiva» hacia las mujeres. Según el dictamen del Tribunal comunitario, las políticas que favorecen a la mujer son contrarias al Derecho Comunitario.

La segunda sentencia «histórica» del Tribunal comunitario declara ilegal que un deportista comunitario ocupe plaza de extranjero. Según los jueces europeos, es factible entonces que los equipos de la UE presenten una alineación compuesta en su totalidad por extranjeros (comunitarios), en tanto que no deben ser considerados como tales.

7. *Directiva sobre trabajadores desplazados (originalmente en el número 16)*

Los ministros de Trabajo de la Unión Europea aprobaron, en septiembre, una Directiva relativa a la prestación de servicios de trabajadores desplazados a otros Estados miembros de la Unión.

El principio que refleja la nueva disposición obliga a las empresas de la UE a respetar las disposiciones laborales de los países de destino de sus trabajadores.

Así, en el plazo máximo de tres años, a los asalariados desplazados por su empresa para trabajar en otro país de la Unión Europea, con arreglo a un contrato de prestación de servicios, se les deberá aplicar las condiciones de trabajo y de remuneración del país de acogida.

8. *Competencia: multa histórica a ocho empresas farmacéuticas (originalmente en el número 26)*

La Comisión Europea impuso, el pasado 21 de noviembre, la multa más elevada de su historia, 855,2 millones de euros a ocho empresas farmacéuticas.

Todas ellas eran acusadas de repartirse el mercado comunitario y de haber concertado, ilegalmente, a lo largo de toda la década pasada, los precios de las vitaminas que fabricaban y comercializaban.

9. *Tribunal de Justicia de la UE: sentencia que avala la fiscalidad vasca y presentación de una cuestión prejudicial por parte del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (originalmente en el número 36)*

El 6 de septiembre el Tribunal de Justicia de Luxemburgo hizo pública una sentencia relativa al régimen fiscal de las Islas Azores que, desde diferentes ámbitos, fue interpretada como un respaldo a la capacidad fiscal vasca para fijar tipos impositivos distintos a los del territorio común.

Por otra parte, a finales de septiembre, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV) decidió finalmente plantear una cuestión prejudicial al Tribunal comunitario en relación a esta cuestión de los tipos del Impuesto de Sociedades en la Comunidad Autónoma. Con esta decisión, que ya con anterioridad a la sentencia de las Azores contaba con el respaldo de las Diputaciones y de otras instituciones vascas, el TSJPV decidía dejar en manos de la justicia comunitaria el futuro de la tributación foral.

En su escrito a la Corte de Luxemburgo, el Tribunal vasco daba por hecha la autonomía institucional vasca, pero mostraba sus dudas respecto a la autonomía de procedimiento, dados los límites genéricos de armonización fiscal fijados en el Concierto Económico Vasco, y también mostraba sus dudas respecto a la autonomía económica, dado que la jurisprudencia del Constitucional defiende la unidad de mercado en el conjunto del Estado.

10. *El Tribunal de Justicia de la UE condena a España por no recuperar las ayudas ilegales a las empresas vascas de los años noventa («vacaciones fiscales»)* (originalmente en el número 36)

En diciembre de 2005 la Comisión Europea denunciaba al gobierno español ante el Tribunal de Justicia de la UE por no haber recuperado las ayudas otorgadas por las Diputaciones vascas a empresas de nueva creación, al amparo de las denominadas «vacaciones fiscales» vigentes entre 1993 y 1995 y que exoneraban del Impuesto de Sociedades durante diez años a las empresas que invirtieran más de 480.000 euros, 80 millones de pesetas de entonces, y crearan, al menos, 10 empleos.

El 14 de diciembre de 2006 daba la razón a la Comisión, considerando «fundados» los recursos que presentó para reclamar la devolución de las exenciones fiscales y desestimaba los argumentos presentados por el gobierno español sobre la carencia de mecanismos de recuperación de ayudas ilegales y sobre su no consideración de ayudas directas.

La sentencia abre la vía a un posible nuevo recurso de la Comisión Europea si sus demandas siguen sin ser satisfechas, e incorporaría la petición de una sanción cuya cuantía podría ser muy elevada.

11. *Aprobación final de la Directiva relativa a los servicios en el mercado Interior (originalmente en el número 36)*

Tras más de dos años y medio de trabajos y debates el pasado 12 de diciembre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros de la UE aprobaron formalmente la «Directiva relativa a los Servicios en el Mercado Interior», también conocida como «Directiva Bolkestein», en referencia al comisario holandés que, cuando era responsable de Mercado Interior en enero de 2004, la puso en marcha.

La Directiva es, en todo caso, un avance relevante hacia el «Mercado Interior de los Servicios», y trata de combatir los obstáculos que fragmentan un sector esencial en la Economía comunitaria, que representa el 70 % del PIB y del empleo en la mayoría de los Estados miembros.

Los Estados miembros deberán introducir, respecto a todas estas actividades, importantes simplificaciones burocráticas respecto a su establecimiento, y los regímenes de autorizaciones y requisitos deberán limitarse a casos justificados.

Esta reducción de trabas administrativas y de exigencias también deberá implantarse respecto a la prestación temporal, sin establecimiento, de servicios en otros Estados miembros distintos del de establecimiento.

En todo caso, la Directiva definitiva no afecta al Derecho Laboral, lo que significa que en ningún caso afectará a las disposiciones relativas a las condiciones de empleo o de trabajo.

Por tanto, las empresas que presten sus servicios en los distintos Estados de la UE estarán obligadas a respetar las normas sociales y laborales de los países en los que operen (Estados «de destino»).

12. *Reglamento sobre tarifas del uso del teléfono móvil en el extranjero (ROAMING) (originalmente en el número 37)*

Los ministros de Telecomunicaciones de la UE aprobaron, el pasado 7 de junio, un reglamento que impulsará una drástica reducción de precios en el uso de los teléfonos móviles en el extranjero.

Según esta norma, el precio máximo por minuto de una llamada telefónica efectuada desde un móvil en un país diferente del propio, no podrá ex-

ceder de 49 céntimos de euro más IVA. Este máximo será de 46 céntimos en 2008, y de 43 en 2009. En la actualidad, esta tarifa oscila entre el euro y 1,25, según los países.

13. *Competencia: multas a fabricantes de componentes eléctricos y de ascensores (originalmente en el número 37)*

La Dirección General de la Competencia de la Comisión Europea impuso en enero una multa de 750 millones de euros a once grupos de empresas europeas y japonesas por actuar, durante 16 años, como un cártel en el mercado de conmutadores de aislamiento de gas empleados en subestaciones eléctricas, que permitía acordar precios y repartirse el mercado.

Asimismo, en febrero, la Comisión hizo pública una segunda sanción a una concertación empresarial ilegal, por un importe cercano a los mil millones de euros, lo que significó un nuevo récord, al superar a todas las multas impuestas hasta entonces.

En este caso, la Comisión había investigado a los cuatro principales fabricantes de ascensores, por ofertar sus productos a precios artificialmente caros en un gran número de concursos públicos europeos.

Las empresas coordinaban las ofertas que presentaban en las licitaciones. La compañía que, en cada caso, habían acordado que ganara el concurso público, presentaba una oferta más barata, pero aún así, con un precio incrementado artificialmente, puesto que sabía que su propuesta era la mejor.

El ejecutivo comunitario sostiene que las empresas multadas acordaron precios, se repartieron la adjudicación de contratos y compartieron información confidencial entre los años 1995 y 2004.

14. *Petroleras: mercado español del asfalto (originalmente en el número 38)*

La Comisión multó en octubre a CEPSA y REPSOL con 84 y 80 millones de euros respectivamente, por haberse repartido el mercado español del asfalto y haber fijado los precios durante 12 años (entre 1991 y 2002), junto con la británica BP, la sueca NYNÄS y la portuguesa GALP.

Las cinco empresas acusadas se reunían cada año de forma clandestina para distribuirse las obras y contratos.

15. *Fabricantes de cintas de vídeo para uso profesional (originalmente en el número 38)*

En noviembre, la Comisión impuso una multa de 74,7 millones de euros a las empresas por participar, entre 1999 y 2002, en un cártel en el que pactaban subidas de precios de las cintas de vídeo destinadas a uso profesional, y que se vendían, fundamentalmente, a cadenas de televisión y productoras.

16. *Fabricantes de vidrio plano para construcción (originalmente en el número 38)*

También en noviembre la Comisión anunció una multa de 486,9 millones de euros a cuatro fabricantes de vidrio plano utilizado en el sector de la construcción, concretamente para la fabricación de ventanas, espejos y puertas de cristal.

Según la Comisión Europea, las cuatro empresas, que controlan alrededor del 80 % del mercado europeo, pactaron subidas de precios, fijaron precios mínimos y otras condiciones comerciales, entre 2004 y 2005.

17. *Competencia: abusos de posición de dominio en el mercado comunitario (originalmente en el número 38)*

En julio, la Comisión sancionó a TELEFÓNICA con 151,875 millones de euros por lo que consideró «un abuso muy grave» de su posición de dominio en el mercado español de Banda Ancha.

Según Bruselas, el operador dominante en el mercado español de las telecomunicaciones había dificultado la entrada de competidores en el mercado de Banda Ancha, entre septiembre de 2001 y diciembre de 2006, a través de su estructura de precios mayoristas y precios al consumo: aplicaba a sus competidores unos precios especialmente altos por el uso de su red y, en cambio, ofrecía precios anormalmente bajos a sus clientes.

18. *Competencia: sanciones a cárteles empresariales: vidrio para automóviles y parafinas (originalmente en el número 40)*

La Comisión Europea impuso, el 12 de noviembre, la multa más elevada de su historia, 1.384 millones de euros, a un cártel de fabricantes de cristal para automóviles.

Según la Dirección General de Competencia de la Comisión, tres de las empresas sancionadas hicieron funcionar un cártel entre 1998 y 2003, para pactar precios y repartirse el mercado y los clientes de la industria automovilística.

Otra sanción relevante fue impuesta el 1 de octubre a nueve grandes grupos petroleros por acordar los precios en el mercado de ceras de parafina, entre 1992 y 2005. La Comisión impuso una multa global de 676 millones de euros.

La Comisaria de Competencia calificó de «mafia de la parafina» a los acuerdos ilegales practicados por estas grandes petroleras, y señaló que «seguramente no hay ningún hogar, ni ninguna empresa europea que no haya adquirido los productos que se elaboran con este derivado del petróleo, como platos y vasos de cartón, envases de plástico, adhesivos y hasta chicles».

19. *Tribunal de Justicia: sentencia favorable a la fiscalidad vasca (originalmente en el número 40)*

El pasado 11 de septiembre el Tribunal de Justicia de la UE hizo pública su esperada sentencia sobre la fiscalidad vasca, que significó un claro respaldo a la autonomía de la Comunidad Autónoma en materia impositiva.

A pesar de la férrea oposición de Comunidades limítrofes y de la Comisión Europea a un ordenamiento fiscal que ha permitido la aplicación de tipos inferiores en el Impuesto de Sociedades, la Corte Europea dictaminó que el País Vasco cumple los criterios de autonomía institucional y de procedimiento necesarios para adoptar medidas fiscales diferentes.

20. *Mercados financieros: nuevo modelo de supervisión financiera (originalmente en el número 44)*

Con un notable retraso sobre las previsiones iniciales, el nuevo modelo de supervisión financiera ha entrado en vigor el 1 de enero de 2011, y que consiste en:

- El «Comité Europeo de Riesgos Sistémicos» (CERS), órgano de vigilancia macroeconómica que debería detectar y alertar sobre nuevas amenazas para la estabilidad financiera en la UE. Analizará la solidez de la situación de los bancos, la aparición de burbujas y el buen funcionamiento de las infraestructuras de los mercados.
- El «Sistema Europeo de Supervisores Financieros», formado por tres autoridades que ejercerán el control sobre cada uno de los tres sectores financieros, la banca, los seguros y los mercados de valores, y

cuyas sedes estarán en Londres, París y Frankfurt, respectivamente. Se encargarán de elaborar normas técnicas comunes de supervisión, que deberán aplicar los supervisores nacionales sobre aquellas entidades financieras que operen en varios países.

21. *Competencia: multas a fabricantes de pantallas planas y sanitarios (originalmente en el número 44)*

Joaquín Almunia, comisario de Competencia, anunció el 8 de diciembre la imposición de una multa de casi 650 millones de euros a un cartel asiático de fabricantes de pantallas planas de cristal líquido por concertar precios, márgenes máximos y mínimos, y por intercambiar información sobre planes y capacidad de producción.

Durante cuatro años, desde octubre de 2001 hasta febrero de 2006, las seis compañías vendieron sus pantallas en una gran mayoría de televisores, monitores de ordenador y notebooks comercializados en el Espacio Económico Europeo (los Veintisiete más Noruega, Islandia y Liechtenstein) por un valor superior a 7.000 millones de euros.

Por su parte, a finales de junio la Comisión hizo pública otra importante sanción contra 17 compañías fabricantes de sanitarios (porcelana sanitaria, grifería y mamparas para el cuarto de baño).

En palabras de Joaquín Almunia, el consorcio «fue un cartel bien organizado» que usó como tapadera durante 12 años cientos de reuniones en asociaciones profesionales para enmascarar reuniones en las que manipular precios y coordinar las subidas de los mismos.

Los hechos probados ocurrieron entre 1992 y 2004, cuando las 17 empresas se ponían de acuerdo sobre la estrategia de ventas de equipamiento de cuartos de baños en Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Italia y Países Bajos.

22. *Ayudas de Estado: nuevo recurso sobre las vacaciones fiscales vascas (originalmente en el número 44)*

La Comisión Europea decidió, el 24 de noviembre, presentar un nuevo recurso ante el Tribunal de Justicia comunitario contra España por haber incumplido una sentencia anterior del Tribunal de 2006, que obligaba a recuperar las ayudas estatales consideradas ilegales otorgadas a un colectivo de empresas vascas en los años noventa.

En su petición, Bruselas solicita a los jueces que multen a España con 25.817 euros por cada día transcurrido desde la sentencia de 2006 hasta que se haga efectivo su nuevo pronunciamiento, lo que podría suceder dentro de

dos años. Según esta estimación se calcula que la sanción global acumulada podría llegar a unos 38 millones de euros.

La Comisión solicita, además, una segunda sanción de 236.044 euros por cada día que medie entre el futuro fallo de la justicia comunitaria y el momento en el que la situación denunciada sea plenamente corregida (cuando las Diputaciones forales cumplan con su obligación de recuperar todas las ayudas ilegales).

23. *BCE: inyección ilimitada de liquidez a la banca europea (originalmente en el número 46)*

El BCE adoptó una inesperada decisión el 21 de diciembre, ofreciendo una «financiación ilimitada» a los bancos de la zona euro, mediante préstamos a tres años a un tipo de interés inicial del 1 %. La medida supuso que más de 500 entidades bancarias, previo depósito de los títulos admitidos como garantía, consiguieran 489.000 millones de euros.

24. *Tribunal de Justicia: nueva sentencia sobre las «minivacaciones fiscales» y el «crédito fiscal» del País Vasco (originalmente en el número 46)*

Tras la sentencia de junio, en la que el Tribunal de Justicia declaraba, de forma definitiva, la ilegalidad de las denominadas «vacaciones fiscales vascas» de 1993 (exención del pago del Impuesto de Sociedades durante diez años a las empresas de nueva creación y que generasen al menos diez puestos de trabajo), la Corte volvió a pronunciarse en el mismo sentido el 28 de julio respecto a las conocidas como «minivacaciones fiscales» (que modificaron las «vacaciones» en 1996 y que establecían una exención progresiva en el Impuesto de Sociedades durante los cuatro primeros ejercicios en que las empresas de nueva creación obtuvieran beneficios) y el «crédito fiscal» de 1994 (deducción en el Impuesto del 45 % del importe de las nuevas inversiones superiores a 15 millones de euros).

25. *BCE: Nueva inyección ilimitada de liquidez a la banca europea (originalmente en el número 47)*

El Banco Central Europeo, BCE, repitió el 29 de febrero, la operación del 21 de diciembre de 2011, poniendo a disposición de la banca europea una nueva oferta de créditos baratos e «ilimitados». La acogida por parte del sector fue incluso superior a la de diciembre, ya que se adjudicaron 529.530 millones de euros a un tipo de interés del 1 % a tres años a unas 800 entidades.

26. *Tarifas máximas en la conexión a internet a través del teléfono móvil (originalmente en el número 47)*

La generalización de los «smartphones» (teléfonos inteligentes) y de las «tabletas» hacía urgente esa regulación, ya que actualmente los operadores pueden cobrar tarifas muy elevadas a sus clientes en el extranjero cuando éstos acceden a internet o consultan su correo electrónico desde sus móviles (las tarifas pueden alcanzar 4 euros por mega descargado).

El Parlamento Europeo aprobó la propuesta de la Comisión en mayo, con el fin de recortar drásticamente estas tarifas, de tal manera que, a partir del próximo 1 de julio, las operadoras podrán cargar como máximo 70 céntimos por cada megabyte descargado (más IVA), precio máximo que se reducirá a 45 céntimos en julio de 2013 y a 20 céntimos en julio de 2014.

La rebaja también afecta a llamadas y los sms que se realicen o se reciban desde otro país de la UE, aunque estos ya tenían limitado su precio máximo con anterioridad. A partir del 1 de julio, se reducirá de 35 a 29 céntimos el máximo de la llamada por minuto; a 24 céntimos desde julio de 2013 y a 19 céntimos un año después.

27. *Competencia: sanción récord a los fabricantes de televisores (originalmente en el número 48)*

La Comisión Europea aprobó el 5 de diciembre una multa de 1.470 millones de euros para siete de los principales fabricantes mundiales de televisiones, acusados de haber pactado precios durante una década, entre 1996 y 2006.

Las empresas acusadas mantuvieron durante casi diez años un entramado internacional que les permitió acordar los precios, repartirse el mercado, controlar la producción e intercambiar información comercial sensible sobre la fabricación y venta de tubos de rayos catódicos para televisores y ordenadores.

Se trata de una sanción record en este ámbito de los acuerdos empresariales contrarios a la libre competencia y en su explicación, el comisario *Joaquín Almunia* señaló que, con su comportamiento, los fabricantes tecnológicos han causado «un grave perjuicio» a los consumidores europeos.

28. *Gobernanza económica: paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria («two pack») (originalmente en el número 49)*

La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE alcanzaron el 20 de febrero un acuerdo definitivo sobre la legislación conocida como «Two-Pack», es decir, sobre los dos Reglamentos comunitarios

que pretenden reforzar el poder de las autoridades europeas sobre el control de las cuentas de los países de la Eurozona.

Según estas normas, los Estados deberán enviar a la Comisión los presupuestos nacionales antes de su aprobación por los Parlamentos de cada país. Si Bruselas detectara un «incumplimiento serio» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Déficit público superior al 3 % del PIB y Deuda superior al 60 %), podría requerirse una propuesta revisada. Y si el Estado incumpliera este requerimiento, la Comisión podría notificar esta circunstancia al Eurogrupo, quien podría debatirlo.

El paquete legislativo sobre supervisión presupuestaria entró en vigor el 30 de mayo y afectará, por vez primera, a la elaboración de los planes presupuestarios de 2014 de los Estados de la Eurozona.

29. *Tribunal De Justicia: Sentencia sobre la ley hipotecaria española (originalmente en el número 49)*

El Tribunal de Justicia de la UE hizo pública el 14 de marzo una sentencia sobre una pregunta remitida por un juez mercantil de Barcelona, en la que le interrogaba sobre la conformidad de la ley hipotecaria española con la legislación europea de protección de los consumidores.

En efecto, la Corte europea opinaba que la norma entra en contradicción con una Directiva de 1993 sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores, al no permitir a los jueces españoles adoptar medidas cautelares, como es la paralización de un desahucio.

30. *Banca: nueva norma sobre la remuneración de los directivos y avances en la unión bancaria (originalmente en el número 49)*

El Parlamento Europeo aprobó el 16 de abril una normativa que impondrá límites a la remuneración variable de los directivos bancarios y una mayor exigencia de capital de mayor calidad a la banca, con el objetivo último de blindar al sector ante futuras crisis.

El 21 de junio, los ministros de Finanzas del conjunto de la Unión Europea no lograron ponerse de acuerdo sobre la futura Directiva de reestructuración y resolución bancaria de la UE, una norma que pretende, en definitiva, que sean los accionistas y los acreedores los que paguen la factura en casos de quiebras bancarias, y no los contribuyentes.

Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Bizkaia



Deusto

Publicaciones
Universidad de Deusto



Lifelong
Learning
Programme

Centro de Excelencia Jean Monnet en Derecho de
la Unión Europea y Relaciones Internacionales