

Asier García Lupiola

---

# Visión general del proceso de integración europea y de la actual Unión Europea

---



eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea



**Visión general del proceso  
de integración europea  
y de la actual Unión Europea**



# **Visión general del proceso de integración europea y de la actual Unión Europea**

Asier García Lupiola

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

*CIP. Biblioteca Universitaria*

**García Lupiola, Asier**

Visión general del proceso de integración europea y de la actual Unión Europea [Recurso electrónico] / Asier García Lupiola. – Datos. – [Leioa] : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2023]. – 1 recurso en línea: PDF (96 p.). – (Unibertsitateko Eskuliburuak = Manuales Universitarios)

Modo de acceso: World Wide Web.

Bibliografía: p. 95-96.

ISBN: 978-84-9082-002-5.

1. Países de la Unión Europea – Política y gobierno. 2. Construcción europea. 3. Europa – Integración económica.

(0.034)341.17(4)(091)

## Presentación

Este texto ha sido elaborado pensando en el alumnado de las Aulas de la Experiencia de Bizkaia de la UPV/EHU, concretamente, como manual general de referencia para la asignatura Historia de la Integración Europea - La Unión Europea del Título Universitario en Ciencias Humanas.

Sin embargo, la Unión Europea se estudia en numerosas asignaturas de diferentes grados universitarios: en profundidad en Derecho, desde el punto de vista económico en los grados del ámbito de economía y empresa, o tratando de obtener una visión general en otros grados de ciencias sociales, como ciencias políticas, sociología o periodismo. El presente texto se puede utilizar como material de estudio general en los últimos grados mencionados. Por otro lado, también puede ser útil en los dos primeros casos, al menos como herramienta para obtener un acercamiento para iniciar el abordaje del tema.

Ello se debe a que el propósito de este texto, como indica su título, es proporcionar una visión general del proceso de integración europea y de la Unión Europea en la actualidad.

De este modo, los tres primeros capítulos incluyen una descripción cronológica, comenzando con un resumen de la idea de la unión de territorios europeos, y analizando la evolución del proceso de integración europea iniciado en la década de 1950 hasta la actualidad, siempre teniendo en cuenta el contexto internacional. En los siguientes tres capítulos se analiza la propia Unión Europea: objetivos, organización general y derecho; espacio económico (mercado único y unión económica y monetaria); y ciudadanía europea. Finalmente, se presentan otras organizaciones internacionales con estrechos vínculos con la Unión Europea.

En la bibliografía se indican las fuentes utilizadas para la elaboración de los contenidos descritos. Cualquiera de los manuales citados posibilita profundizar en la materia. En el caso de figuras y tablas, se indica la fuente específica tras cada una de ellas.



## Índice

Abreviaturas.....	11
I. La «Unión» de Europa a lo largo de la historia.....	13
II. El proceso de construcción europea: las comunidades europeas (1950-1990).....	19
1. El contexto de la posguerra y el nuevo orden económico mundial.....	19
2. Contexto económico positivo (1950-1973).....	21
3. La idea de la integración europea.....	22
4. La creación de las Comunidades Europeas.....	23
5. De los inicios a la primera ampliación.....	25
6. Contexto económico negativo (crisis de los años 70).....	26
7. El estancamiento de la construcción europea y su relanzamiento.....	29
8. Nueva ampliación y Acta Única Europea.....	30
III. El proceso de construcción europea: la Unión Europea (1990-2020).....	33
1. Contexto internacional: caída del bloque comunista y globalización.....	33
2. El Tratado de Maastricht: la Unión Europea.....	35
3. Los Tratados de Ámsterdam y de Niza.....	37
4. Contexto internacional de crecimiento (1990-2007).....	38
5. La ampliación al este.....	39
6. La Constitución Europea y el Tratado de Lisboa.....	41
7. Nueva crisis económica (2008-2014).....	43
8. Salida de la crisis y evolución general de la UE.....	45
9. Estados miembros y candidatos.....	47
IV. Objetivos, organización y derecho de la Unión Europea.....	53
1. Objetivos y valores de la UE.....	53
2. Competencias de la UE y políticas europeas.....	55
3. Organización institucional de la UE.....	57
4. El ordenamiento jurídico de la UE.....	63
V. Mercado interior de la Unión Europea y Unión Económica y Monetaria.....	67
1. El mercado interior.....	67
2. Libre circulación de mercancías.....	68
3. Libre circulación de trabajadores.....	72

## ÍNDICE

4. Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios .....	77
5. Libre circulación de capitales .....	80
6. La Unión Económica y Monetaria .....	81
VI. La ciudadanía europea .....	85
1. Los derechos derivados de la libre circulación de personas .....	85
2. La Ciudadanía de la Unión Europea.....	87
VII. Otras organizaciones estrechamente vinculadas a la Unión Europea .....	91
1. El Espacio Económico Europeo (EEE).....	91
2. El Espacio Schengen .....	92
3. El Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central .....	93
Bibliografía.....	95

## Abreviaturas

AUE: Acta Única Europea  
BCE: Banco Central Europeo  
BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento  
BRIC: Brasil, Rusia, India y China  
CEE: Comunidad Económica Europea  
CE: Comunidad Europea  
CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero  
CEEA: Comunidad Europea de la Energía Atómica  
CEFTA: Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central (por sus siglas en inglés)  
ECU: Unidad de Cuenta Europea (por sus siglas en inglés)  
EEE: Espacio Económico Europeo  
EEUU: Estados Unidos de América  
EFTA: Tratado Europeo de Libre Comercio (por sus siglas en inglés)  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
GATT: Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles en Frontera (por sus siglas en inglés)  
IDH: índice de desarrollo humano  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
PE: Parlamento Europeo  
PIB: Producto Interior Bruto  
SEBC: Sistema Europeo de Bancos Centrales  
SGM: Segunda Guerra Mundial  
SME: Sistema Monetario Europeo  
TFUE: Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea  
TUE: Tratado de la Unión Europea  
UE: Unión Europea  
UEM: Unión Económica y Monetaria  
URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas



## La «Unión» de Europa a lo largo de la historia

Pocos son los casos en la historia en los que Europa (o la Europa conocida en cada uno de esos momentos) se ha encontrado en su mayor parte unida. Ahora bien, la característica común en todos ellos es que dicha unidad de territorios europeos tuvo lugar por medio de las armas, es decir, por la existencia de un imperio basado en el poder de sometimiento ejercido por un Estado o una civilización respecto de los demás.

Algunos de los casos al respecto y las propuestas en torno a la unión de Europa son los siguientes:

### a) La civilización griega

Cuna de Europa y de la civilización occidental. Sin embargo, la mayor parte de los territorios sometidos en su mayor apogeo por Alejandro Magno (323 a.C.) no eran europeos, sino asiáticos.

Imagen 1: Territorios conquistados por Alejandro Magno



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=642043>

## b) El imperio romano (República e Imperio)

Constituye el primer gran ejemplo de unidad del continente, que tiene su continuación en el lado oriental de Europa por medio del imperio bizantino. Lo más llamativo de este caso de «unidad» de buena parte de los territorios europeos es que Roma estableció un ordenamiento jurídico unitario para todos los territorios que reconocía derechos para todos los que fuesen ciudadanos del imperio, con independencia de su origen. La mayor extensión del Imperio de Roma tuvo lugar en el año 117.

Imagen 2: Imperio Romano en su máxima extensión



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=19625326>

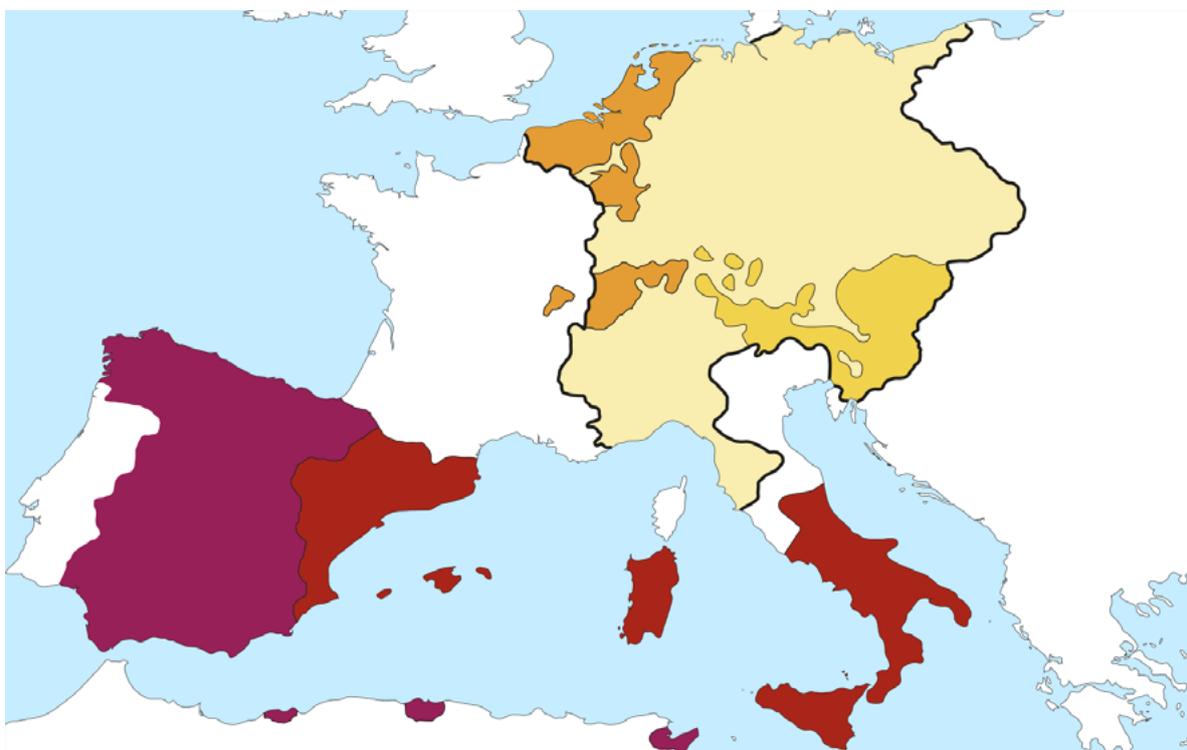
Se trata del único caso, antes de la Unión Europea, en el que además de una unión territorial (por sometimiento a una potencia), tuvo lugar una unión jurídica.

## d) El Sacro Imperio Romano Germánico

Se basó en la expansión del cristianismo al nivel político y su utilización como argumento para la unificación, bajo el sometimiento de la guerra, de los diferentes territorios de Europa:

- Aunque se suele pensar que comenzó con el imperio de Carlomagno, éste se trataba realmente del reino franco, y a partir de una parte del mismo (Reino de los francos orientales) Otón I creó formalmente el sacro Imperio Romano Germánico en el año 962.
- La máxima extensión del mismo (pero con una gran diversidad de territorios y ordenamientos jurídicos) tuvo lugar con el imperio de Carlos V (1520-1558), en el que se unían el Sacro Imperio por un lado y la Corona de Castilla y Aragón por otro.

**Imagen 3: Territorios bajo control de Carlos V**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=106952839>

Tras la Guerra de los 30 años (1618-1648) la Paz de Westfalia supuso la aparición de 300 Estados (reinos, ducados, principados, condados...). Aunque el Sacro Imperio Romano Germánico subsistió formalmente hasta 1806, Francisco II lo suprimió para que Napoleón no se hiciese con el título de emperador.

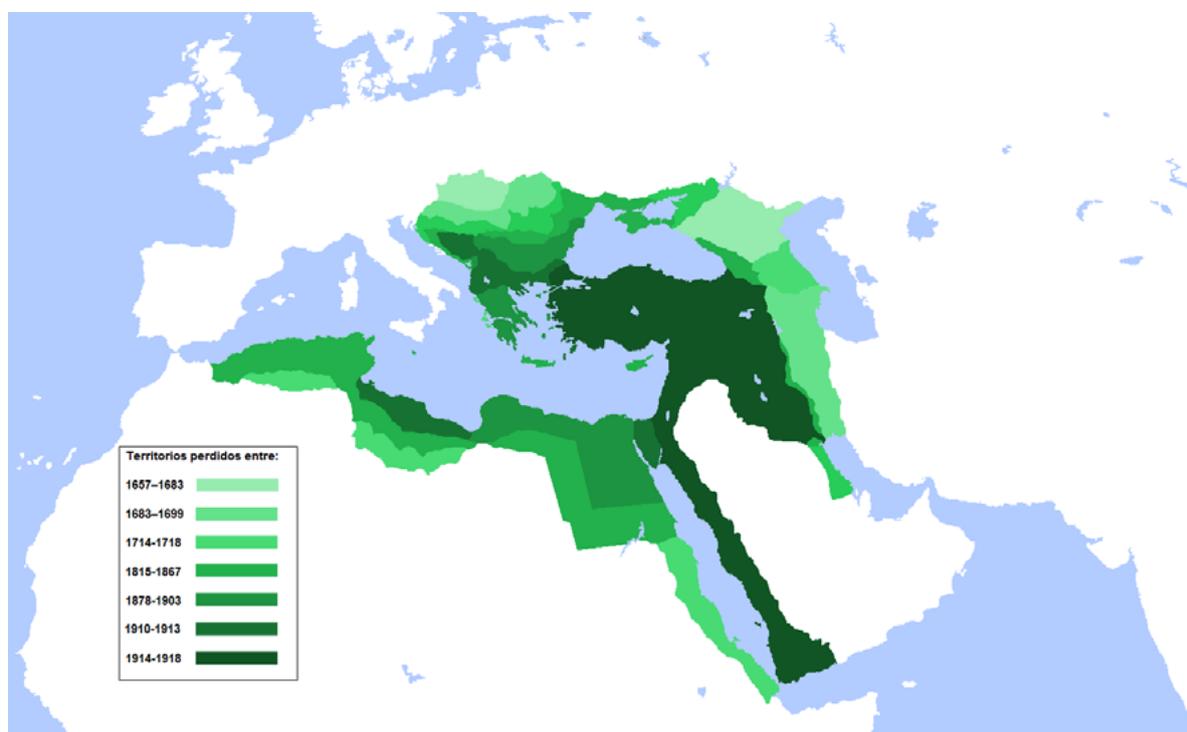
#### **e) La idea de una Europa cristiana unida frente al enemigo musulmán**

En 1648 el Imperio Otomano unía bajo su mandato mucho más territorio europeo que el propio Sacro Imperio Romano-Germánico. La presencia del Imperio Otomano en Europa impulsa la idea de la unión de los reinos cristianos, para actuar de modo conjunto frente al enemigo común musulmán.

Entre los siglos XIV y XVII, se pronunciaron al respecto, entre otros, los siguientes intelectuales:

- Dante Aligheri, quien identifica unidad europea y unidad cristiana;
- Jorge Podiebrad, defensor de una confederación europea cristiana;
- Erasmo de Rotterdam, Juan Luis Vives y Leibniz, quienes defienden la unidad cristiana de Europa frente a los turcos;
- el duque de Sully, autor que reclama una reordenación de los territorios de Europa para lograr la paz y luchar contra los turcos.

**Imagen 4: Imperio Otomano**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=35266134>

A partir de 1657 la extensión del Imperio Otomano se fue reduciendo, si bien mantuvo el control sobre territorios europeos hasta su desaparición en 1922.

#### **f) La idea de la unidad europea para lograr la paz**

Se trata de una evolución de la idea anterior, pues los autores del siglo XVIII dejan de lado el aspecto religioso de la necesidad de la unidad europea, para centrarse –o, al menos, dotar de mayor relevancia– a la necesidad de lograr la paz entre los diferentes países europeos.

Expresaban ideas como las siguientes:

- William Penn habla de una federación de Estados europeos;
- el Abate de Saint-Pierre y Juan Jacobo Rousseau añaden a la paz el bienestar como objetivo de la unidad europea;
- Montesquieu llega a expresar que Europa es una nación, lo cual facilita y, al mismo tiempo, exige la unidad de Europa.

#### **g) El Imperio Napoleónico**

El imperio de Napoleón Bonaparte (1804-1815) constituyó un intento de unificación de todo el conjunto del continente europeo (incluyendo a Rusia). Su magnitud fue tal que englobaba el norte de África.

Napoleón intentó unificar Europa para generalizar las virtudes de la Revolución Francesa (las libertades ciudadanas frente al poder ejercido en las monarquías absolutistas). Sin embargo, para ello utilizó la fuerza de las armas y la invasión de territorios, debiendo ejercer Francia el liderazgo de la «liberación».

**Imagen 5: Imperio Napoleónico**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=26071309>

#### **h) La idea de federación europea**

Tras las guerras napoleónicas y las habidas en Europa central y finalmente la Franco-Prusiana (1870), se refuerza la idea anterior (unidad europea para lograr la paz) dotándola de contenido político.

De este modo, en la segunda mitad del siglo XIX numerosos autores defienden la posibilidad de organizar una federación europea, idea que será uno de los puntos de referencia en el debate previo al inicio del proceso de construcción europea, ya a mediados del siglo XX. Así, por ejemplo:

- el conde de Saint-Simon presenta un proyecto de unificación de Estados Unidos de Europa;
- Emmanuel Kant, Victor Hugo y Giuseppe Manzini se muestran partidarios de una federación de Estados europeos.

A pesar de dichas ideas, a comienzos del siglo XX tiene lugar la Primera Guerra Mundial, que se trató principalmente de una guerra entre los países europeos. Tras dicho conflicto, el político austríaco Richard Coudenhove-Kalergi promovió en 1923 la idea de una Paneuropa, referida a la creación de un estado que abarcase toda Europa.

### j) El III Reich

El acuerdo de paz que puso fin a la Primera Guerra Mundial fue el Tratado de Versalles, por el que se creó la Sociedad de Naciones. Se trataba de una organización internacional que tenía por objetivo mantener la paz en el mundo, si bien sus fracasos fueron mucho más numerosos que sus éxitos.

De este modo, el último de los imperios que han tenido por objeto unificar Europa bajo el poder de una gran potencia, en este caso la alemana, fue el III Reich. El sueño de Hitler y su movimiento nazi dio lugar a la Segunda Guerra Mundial, la mayor guerra conocida en la Historia. La Alemania nazi llegó a controlar tres cuartas partes del continente europeo; algunos territorios lo fueron por medio de una ocupación directa y otros mediante la instauración de estados satélites. La consecuencia principal de la guerra fue la práctica destrucción de Europa.

**Imagen 6: Territorios bajo control de la Alemania nazi**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=27127904>

## II

# El proceso de construcción europea: las comunidades europeas (1950-1990)

### 1. El contexto de la posguerra y el nuevo orden económico mundial

Cuando se acercaba el fin de la Segunda Guerra Mundial (SGM), entre el 25 de abril y el 26 de junio de 1945, se desarrolló la Conferencia de San Francisco. En la misma, los cincuenta Estados participantes –la mayoría de los existentes en el planeta en aquel momento– adoptaban por unanimidad la Carta de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 24 de octubre de 1945. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nació vinculada a las consecuencias de la SGM, de modo que las potencias vencedoras (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, la URSS y China) se reservaron un puesto permanente con derecho de veto en el órgano principal de adopción de decisiones de las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad.

Además, el mayor poder de influencia quedaba en manos de los dos países que, dado su tamaño y poderío militar, recibían la denominación de «superpotencias»: los Estados Unidos de América (EEUU) y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ambos trataban de delimitar el escenario internacional al objeto de controlar el máximo número de países, lo que irremediamente los llevaba al enfrentamiento, pues partían de concepciones políticas y económicas antagónicas (capitalismo *versus* comunismo). Se trataba de un enfrentamiento indirecto que se conoció como *Guerra Fría*.

En este contexto, los países europeos se encontraban en una grave situación debido a la escasez de recursos de que disponían y a las grandes necesidades originadas para su reconstrucción. Al mismo tiempo, el continente europeo había quedado dividido en dos en cuanto al aspecto ideológico, pues la mitad oriental se hallaba bajo dominio soviético. Así, teniendo en cuenta el contexto propio de la posguerra, muchas de las organizaciones creadas tenían por objeto la cooperación militar.

En marzo de 1947, los Gobiernos de Francia y Reino Unido firmaron el Tratado de Dunkerque, basado en el compromiso de asistencia mutua ante un posible resurgimiento militar de Alemania, aunque la vista estaba más puesta en la URSS. Un año más tarde, ante la extensión del comunismo (países del este europeo en los que se establecían regímenes comunistas), se les unieron Bélgica, Holanda y Luxemburgo, firmando los cinco Estados el Tratado de Bruselas, por el que se creaba la Unión Europea Occidental (UEO). Ante la escasa capacidad defensiva de sus integrantes, en 1949 se firmó el Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con la participación, además de los cinco anteriores, de EEUU, Canadá, Noruega, Islandia, Dinamarca, Portugal e Italia, a los que se unieron en 1952 Grecia y Turquía. Frente a la OTAN, en 1955, bajo el manto de la URSS se crea el Pacto de Varsovia.

En lo que a la cooperación económica se refiere, hay que destacar la puesta en marcha del conocido como «sistema Bretton Woods», un conjunto de organismos creados por iniciativa de las potencias aliadas dentro de lo que sería el sistema de Naciones Unidas. En efecto, antes incluso de finalizar la guerra (pero cuando ya estaba totalmente encaminada hacia la victoria aliada), en julio de 1944 tuvo lugar en Bretton Woods (New Hampshire, EEUU) la Conferencia Financiera Internacional de Naciones Unidas, en la que participaron 44 países (todos los existentes en ese momento en el mundo, salvo Alemania y sus aliados en la SGM). Los países aliados se plantearon cómo habría de desenvolverse la economía mundial acabada la guerra, teniendo claro que se quería evitar seguir el ejemplo de la política económica internacional desarrollada durante la primera posguerra mundial.

En Bretton Woods tuvo lugar una discusión de planes y programas destinados al establecimiento de organismos financieros de carácter internacional. Las tesis que triunfaron fueron las defendidas por EEUU: dar estabilidad a las transacciones comerciales a través de un sistema monetario internacional, con tipo de cambio sólido y estable fundado en el dominio del dólar, así como liberalizar el comercio mundial. Precisamente, la idea de liberalizar el comercio mundial con el objetivo de facilitar las relaciones económicas internacionales va a ser el fundamento del orden económico internacional establecido tras la SGM. Con ese fin, en Bretton Woods se fijaron las bases del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), posteriormente conocido como Banco Mundial. Asimismo, se establecieron las bases para la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (conocido por sus siglas en inglés, GATT).

La misión del FMI consistía en la concesión de préstamos para cubrir los déficit que podían tener los países en sus balanzas de pagos. Se trataba de que los países pudiesen hacer frente a los pagos internacionales y dispusiesen de un instrumento para poder poner en marcha sus economías tras la SGM. Sus objetivos consistían en fijar las normas del sistema monetario internacional e impulsar la cooperación monetaria mundial, lograr un equilibrio cambiario entre las monedas para facilitar los pagos internacionales, e impulsar el comercio internacional logrando un desarrollo equilibrado del mismo.

El BIRF se puso en funcionamiento en 1946 con el objetivo original de financiar la reconstrucción de los países devastados por la SGM, especialmente europeos y Japón. Ahora bien, el BIRF tenía un mandato adicional de fomentar el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo en África, Asia y América Latina. En un principio el organismo se centró principalmente en proyectos de infraestructuras a largo plazo como la construcción de carreteras, puertos, aeropuertos y centrales eléctricas.

El nuevo sistema pretendía potenciar el crecimiento de las economías nacionales fomentando las exportaciones, para lo que se buscaba la liberalización del comercio internacional. Con esa intención, tras las reuniones habidas a partir de 1946 en Londres, Ginebra y La Habana, se adoptó en 1948 el GATT. Su objetivo consistía en impulsar la producción, intercambio y consumo de mercancías, suprimiendo los obstáculos que pudieran existir en el comercio internacional. Entre los fundamentos de este organismo destacan los siguientes: un enfoque multilateral y no discriminatorio del comercio mundial (ningún país podría impedir el acceso a su mercado nacional de los productos provenientes de otro país), la prohibición de las restricciones cuantitativas (cupos a la importación) y el establecimiento de derechos *ad-valorem* (se permiten los aranceles aduaneros con el objetivo de que vayan reduciéndose).

También en 1948 se creó la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), con el objetivo de reforzar económicamente a los países europeos por medio de la ayuda estadounidense del Plan Marshall (ayuda material en forma de suministro de bienes

de equipo, materias primas o de asistencia técnica), estableciendo unas políticas económicas comunes y creando una «unión aduanera europea». Ante las reticencias de algunos países, el protagonismo de EEUU y, especialmente, por el carácter intergubernamental de la organización, la OECE no se consolidó como un instrumento de integración económica. Precisamente, la creación de las Comunidades Europeas agudizó su inoperancia, por lo que en 1961 se transformó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), abierta a países no europeos.

## 2. Contexto económico positivo (1950-1973)

Los inicios del proceso de construcción europea se beneficiaron del positivo contexto económico mundial. En efecto, la economía occidental tras la SGM y hasta 1973 disfrutó de un crecimiento históricamente anómalo, especialmente en los países de Europa occidental y otros como Japón, lo que se conoció como el periodo de los milagros económicos capitalistas. Las tasas medias de aumento del PIB se situaron entre el 4 % y el 5 % en los países desarrollados entre 1950 y 1973.

Las razones de este crecimiento son numerosas:

- El aumento de cantidad y calidad de inputs, o dicho de otra manera, la disponibilidad de combustibles y materias primas baratas durante las décadas de 1950 y 1960.
- La denominada Tercera Revolución Industrial (basada, por ejemplo, en la informática, la microelectrónica, la carrera espacial, las telecomunicaciones).
- Un mayor grado de apertura de las economías, unido a la expansión excepcional del comercio internacional. Motivado todo ello, por la creación de organismos internacionales como el FMI, el BIRF y el GATT.
- La puesta en práctica del Keynesianismo, caracterizado por un aumento de la presencia estatal en la economía, materializada en un intervencionismo creciente en la promoción de la empresa pública e incluso en nacionalizaciones de empresas (enmarcadas en gobiernos de signo izquierdista -Gran Bretaña, Francia, Italia- en la inmediata posguerra). Se optó por que el Estado fuese importante promotor del desarrollo, mediante nuevas políticas de gasto público dedicadas a obras en capital fijo social, infraestructuras y producciones directas. Además, se asumió que, si era preciso, el aumento del gasto público llevase al déficit, persiguiendo con ello el pleno empleo y la estabilidad social dentro del sistema de libre mercado, pero tendiendo a una economía mixta, mediante un crecimiento económico relativamente planificado.
- La expansión del consumo privado por aumento de las rentas. Surge el modelo de consumo y de mercado de masas para bienes duraderos estandarizados (automóviles particulares, electrodomésticos de línea blanca y línea marrón, etc.).
- La aparición del Estado del bienestar. Con él quedarían notoriamente cubiertos y ampliados aspectos como la educación y la vivienda, o las prestaciones por desempleo, enfermedad y jubilación, pasando a manos del Estado funciones anteriormente privadas y alcanzándose, incluso, el fomento del disfrute de vacaciones y ocio.
- La generalización de un clima social y sindical de consenso y estabilidad. Todo ello impulsado además por un índice de desempleo que raramente sobrepasaba el 3 por ciento (situación de pleno empleo).
- La oferta prácticamente ilimitada de mano de obra proveniente del crecimiento de población activa, derivado del baby boom de posguerra, de la incorporación masiva de la mujer al trabajo, de la inmigración del campo a la ciudad, y del flujo migratorio desde la periferia europea a la Europa industrializada (Italia primero, luego Grecia, España y Portugal, y, más adelante, Turquía y Yugoslavia).

- Por último, un dato crucial: el mantenimiento de una inflación relativamente modesta con una tasa media de aumento de los precios entre 1950 y 1973 del 4% anual (por lo tanto, por debajo del aumento del PIB).

### 3. La idea de la integración europea

A pesar del tenso nuevo contexto europeo, con el continente dividido en dos bloques, se generalizó la idea que exigía la unión de todos los países para salir adelante y no repetir en el futuro los errores que habían llevado a la guerra ni las atrocidades cometidas durante la misma. Dicho sentimiento se pudo apreciar en la práctica en la creación de diferentes organizaciones internacionales en el escenario europeo, así como en el surgimiento de movimientos sociales que preconizaban la unión de los pueblos europeos.

La necesidad de una unidad europea se generalizó entre amplios sectores de la opinión pública, influidos en buena medida por el célebre discurso que el británico Winston Churchill pronunció en la Universidad de Zúrich en 1946, en el que expuso la necesidad de crear «los Estados Unidos de Europa». De este modo, se fundaron multitud de movimientos europeos representativos de diferentes sectores (organizaciones sindicales, universidades, intelectuales, artistas, etc.). Así, por ejemplo, se crearon la Unión Europea de Federalistas, el Movimiento Federal Europeo, el Movimiento Socialista para los Estados Unidos de Europa, la Unión Parlamentaria Europea, etc. Para la coordinación de tales movimientos europeístas se convocaron varios Congresos, entre los que destaca el celebrado en la Haya en 1948, en el que se decidió la federación de las distintas asociaciones pro-europeístas en el «Movimiento Europeo».

A finales de los años 40, por lo tanto, la opinión pública entendía que era necesaria lograr la unidad europea. No obstante, existían –y persisten hoy día– dos corrientes diferentes a la hora de abordar el modo de lograr esa Europa unida: una partidaria de la cooperación intergubernamental y otra defensora de una integración de carácter federal.

La vía de la **cooperación** conlleva:

- el respeto y el mantenimiento de la soberanía de los Estados,
- la existencia de unas instituciones desprovistas de un poder de decisión,
- variedad en el número de Estados participantes.

Las organizaciones creadas por medio de la cooperación funcionan de manera que las decisiones las adoptan los Estados participantes en las mismas; la organización se crea con un objetivo y para su logro se adoptan las decisiones necesarias, pero las adoptan los Estados. Esta corriente era defendida especialmente por anglosajones y escandinavos, y fue la que guió la creación de organizaciones como la UEO, la OECE o el Consejo de Europa. La cooperación intergubernamental es la vía seguida para la creación de la mayoría de las organizaciones internacionales existentes en la actualidad, siendo su máximo exponente la Organización de las Naciones Unidas.

La vía de la **integración**, en cambio, supone:

- la cesión parcial por parte de los Estados de su soberanía, al traspasar algunas de sus competencias (ámbitos de su independencia o poder político) a una autoridad común
- dicha autoridad o ente supranacional se estructura por medio de unas instituciones dotadas de poderes efectivos e inmediatos,
- participación del mismo número de Estados en aquellas organizaciones que pudieran surgir en un mismo proceso.

En el caso de las organizaciones internacionales de integración, los Estados participan en la toma de decisiones a través de uno de los órganos que forman la organización y lo que se decida en el seno de la organización obliga a todos los Estados (estén o no de acuerdo con la decisión). Esta corriente estaba integrada principalmente por alemanes, franceses, belgas y holandeses.

Precisamente, ya existía una organización basada en la integración y que constituye el antecedente del proceso de integración europea: el Benelux. Esta organización se había puesto en marcha antes del fin de la guerra a partir de los acuerdos suscritos por los Gobiernos en el exilio de Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo referidos a la política monetaria (1943) y al establecimiento de una unión aduanera (1944) entre los tres países. Dichos acuerdos se vieron reforzados en la posguerra con la adopción de una política comercial común (1950), la liberalización de los movimientos de capital (1954) y la libertad de circulación de trabajadores (1956).

#### 4. La creación de las Comunidades Europeas

La puesta en marcha del proceso de integración europea se desencadena gracias a la histórica «Declaración Schuman», presentada por el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950, pero concebida y elaborada por Jean Monnet. La misma consistía en una propuesta estructurada en tres necesidades:

- organizar la industria siderúrgica europea;
- regular sobre nuevas bases las relaciones francoalemanas;
- y relanzar el esfuerzo de unificación europea.

A dicha propuesta respondieron afirmativamente, además de la propia Francia, Alemania, Italia y los tres Estados del Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), creándose así la primera Comunidad Europea. En efecto, el 18 de abril de 1951 se firmaba en París el Tratado constitutivo de la **Comunidad Europea del Carbón y del Acero** (CECA) que entró en vigor el 25 de julio de 1952.

Ante el éxito de la CECA, los europeístas como Schuman y Monnet consideraban que el proceso de integración europeo debía superar el concreto sector siderúrgico y extenderse a todo el ámbito económico, así como al político. Ante la marcha de numerosas tropas que Estados Unidos tenía apostadas en Europa tras la SGM por el inicio de la Guerra de Corea (1950-1955), se decidió continuar con el proceso de integración por medio de nuevos acuerdos en cuestiones militares y de defensa. Así, el presidente francés René Pleven presentó en 1951 el «Plan Pleven» (elaborado de nuevo por Jean Monnet), el cual preveía la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED), con dos claros objetivos: por un lado, la creación de un ejército europeo, lo que evitaría el resurgimiento de un ejército alemán autónomo y colocaría a los países europeos occidentales en mejor situación militar ante posibles movimientos hostiles por parte de la URSS; por otro, favorecer la creación de una Comunidad Política Europea (CPE), puesto que si un ejército está siempre al servicio de una determinada política, el ejército europeo lo estaría al de la política europea.

El Tratado constitutivo de la CED se firmó por los seis Estados miembros de la CECA el 27 de mayo de 1951. Sin embargo, la Asamblea francesa no lo ratificó porque tanto comunistas como gaullistas (derecha) coincidieron en rechazar el Tratado, aunque por diferentes razones. Ante esa situación, los demás Estados decidieron no continuar con el proceso, por lo que tanto la CED como la CPE no llegaron a nacer.

Tras ese fracaso, el desarrollo de la integración europea sufriría un difícil parón, a pesar de lo cual, la CECA seguiría funcionando satisfactoriamente. Ello llevó a que en 1955 desde el Benelux se realizase la interesante propuesta de favorecer una integración económica general y crear un mercado común europeo. Los Gobiernos de los seis Estados miembros de la CECA encargaron a un comité de expertos presidido por el Ministro belga de Asuntos Exteriores, Paul Henri Spaak, el estudio del asunto. Al año, se presentaba el «Informe Spaak», favorable a la creación de un mercado común y una unión en el ámbito de la energía atómica.

Tras las oportunas negociaciones, los seis Estados firmaban en Roma, el 25 de marzo de 1957, dos nuevos Tratados, por medio de los que se constituían dos nuevas organizaciones: la **Comunidad Económica Europea** (CEE) y la **Comunidad Europea de la Energía Atómica** (CEEA, también conocida como Euratom). Ambos tratados entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

**Imagen 7: Los seis países fundadores de las Comunidades Europeas**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6884395>

Como se ve, a finales de los años 50 estaban en marcha las Comunidades Europeas, que constituyen tres organizaciones internacionales de integración, las primeras, por tanto, con carácter supranacional. Cada una de ellas (CECA, CEE, CEEA) poseía personalidad jurídica propia y se regía por su Tratado constitutivo, pero las tres se componen por los mismos Estados (y los países que fueron ingresando posteriormente, lo hacían en las tres Comunidades).

Es innegable el carácter económico de las Comunidades Europeas, pero en el fundamento de su creación no sólo subsiste dicho ámbito. En la filosofía del «Plan Schuman», base

de todo el proceso de construcción europea, se distinguen dos objetivos: uno inmediato o real, que es la integración económica, y otro el virtual o potencial, que es la unión política. Ante el fracaso de realizar también en un primer momento la unión política (recuérdese lo sucedido con la CED y la CPE), se estructuran los objetivos en dos niveles:

En el primero se persigue el objetivo inmediato o real, consistente primero en la integración progresiva de los mercados nacionales de los Estados miembros en un mercado común, y posteriormente en la integración progresiva de las economías nacionales en un sistema económico (y monetario) común.

En el segundo, se persigue el objetivo virtual o potencial, consistente en la integración de los Estados miembros en una organización política, de corte federal o confederal, posible sólo tras la consecución de la integración económica.

En la actualidad, tras lograr la integración económica (al menos, en teoría), nos encontramos en el inicio del proceso que nos debería llevar a la unión política.

## 5. De los inicios a la primera ampliación

Los inicios de las Comunidades Europeas se caracterizaron por una fuerte actividad, siendo el máximo exponente la decisión de los Estados miembros en 1960 de acelerar la aplicación del Tratado CEE, lo que conllevó la supresión de las aduanas interiores para 1968, año y medio antes de lo previsto en el propio Tratado. Del mismo modo, en 1958, se sentaron las bases de la política agrícola común (PAC) que fue puesta en marcha en 1962.

Al mismo tiempo, se retocaban aquellos detalles que la práctica demostraba debían ser modificados para agilizar y mejorar la actividad, como, por ejemplo lo relativo al ámbito institucional. Cuando fueron creadas, cada una de las tres Comunidades poseía sus propias instituciones, lo que suponía la existencia de 12 órganos para el conjunto de las Comunidades Europeas (a cada una le correspondía un Consejo, una Comisión, una Asamblea y un Tribunal de Justicia). El 8 de abril de 1965 se firmaba en Luxemburgo el Tratado de Fusión de los Ejecutivos, poniendo fin al proceso de unificación institucional iniciado con anterioridad y que suponía la existencia de un único Consejo, una única Comisión, además de una única Asamblea y un único Tribunal para las tres Comunidades. Esta nueva situación supuso, a su vez, que se comenzase a utilizar el término Comunidad Europea (en singular), si bien no se generalizó hasta los años 80.

También existieron problemas en el desarrollo del proceso de integración europea. Uno de los mayores obstáculos lo constituyó la actitud de Francia o, más concretamente, de su presidente Charles De Gaulle. Desde que accedió al poder en junio de 1958, De Gaulle se mostró claramente partidario de la cooperación política frente a la vía de la integración. Su propuesta de crear una «Unión de Estados», basada en una política exterior y en la cooperación intergubernamental, no fue apoyada por los demás miembros, siendo los del Benelux claramente contrarios a la misma. Este rechazo a la propuesta francesa (conocida como «Plan Fouchet») provocó la reacción airada del presidente francés, y se expresó en el veto a la entrada del Reino Unido en la Comunidad y el rechazo al desarrollo institucional de la misma.

En efecto, ante los primeros éxitos de las Comunidades, el Reino Unido no tardó en solicitar su ingreso. Es verdad que los británicos no eran partidarios de la integración, por lo que habían impulsado la creación de la EFTA (siglas en inglés del Acuerdo Europeo de Libre Comercio) en 1960, a la que se unieron Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y posteriormente Finlandia, Islandia y Liechtenstein. Sin embargo, en agosto de 1961 el Reino Unido presentó su solicitud de adhesión a las CCEE, algo que también realizaron Dinamarca, Irlanda y Noruega, iniciándose las negociaciones pertinentes. No obstante,

en 1963 Francia anunció su rechazo al ingreso del Reino Unido, alegando De Gaulle que desconfiaba de la voluntad política de los británicos, así como que su actitud pro-norteamericana no casaba con el espíritu europeísta. Dado que las negociaciones de adhesión se habían llevado juntamente con los cuatro países solicitantes y que se requiere unanimidad de los Estados miembros para aceptar la adhesión de nuevos miembros, el rechazo lo fue en la práctica para los cuatro.

Por otro lado, ante la propuesta de la Comisión de reformar el sistema financiero de la Comunidad, a lo que se oponía Francia, De Gaulle decidió dejar de asistir a las reuniones del Consejo a partir del 30 de julio de 1965, lo que imposibilitaba la adopción de decisiones por la institución que, entonces, monopolizaba el poder ejecutivo, generándose lo que se conoció como «crisis de la silla vacía». La solución vino por el «Compromiso de Luxemburgo», adoptado por los seis Estados miembros el 30 de enero de 1966, y que instauraba la unanimidad para la adopción de acuerdos en el seno del Consejo (cuando el Tratado CEE preveía la utilización de la mayoría a partir de 1966), estableciendo así el derecho de veto, lo que suponía un duro revés para el progreso de la integración.

En 1967 el Reino Unido, seguido nuevamente de Irlanda, Dinamarca y Noruega, insistió en solicitar su adhesión. En esta ocasión, De Gaulle, argumentando la debilidad de la economía británica y el peligro de convertir a la Comunidad en una zona de libre comercio sin más, opuso de nuevo el veto de Francia. De nuevo, dado que la negociación se había desarrollado de manera conjunta con los cuatro países, el rechazo de Francia lo fue a todos ellos.

Finalmente, el presidente francés tuvo que dimitir en 1969 lo que facilitó el avance de la Comunidad. De este modo, en diciembre de ese año, la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la Haya adoptó importantes decisiones: por un lado, las dos cuestiones pendientes, decidiéndose el inicio de las negociaciones para la ampliación con Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, y la reforma del sistema financiero; por otro, nuevos y trascendentales asuntos, como la elaboración de un plan para la Unión Económica y Monetaria, el incremento de las competencias de la Asamblea, y la puesta en marcha de la Cooperación Política Europea (un primer intento para que las Comunidades tuviesen una sola voz en el plano internacional, si bien al margen de la integración, por medio de reuniones intergubernamentales).

Facilitada la ampliación, ésta se hizo efectiva para Reino Unido, Irlanda y Dinamarca el 1 de enero de 1973, puesto que Noruega finalmente no se adhirió por la negativa del pueblo noruego en referéndum. Las Comunidades Europeas pasaban a contar con 9 Estados miembros.

## **6. Contexto económico negativo (crisis de los años 70)**

Hacia 1973-74 cesa la conocida como edad de oro de la economía mundial o de los milagros económicos capitalistas. Desde 1968 habían comenzado a aparecer elementos que, si bien cada uno de manera individual no suponían peligro para el sistema, al añadirse todos lo debilitaban considerablemente:

- Cargas del sistema propias del Estado de Bienestar. Los beneficios que aportaba compensaban los costes.
- Ruptura del consenso en las relaciones laborales a partir de 1968. Por influencia del «mayo francés», generándose cierta conflictividad social, laboral y política.
- Crecimiento salarial, entre 1968 y 1973. En principio positivo, porque supone mayor capacidad de consumo de la población, pero el elevado aumento de la demanda acabó presionando al alza los precios.

### Imagen 8: Las Comunidades Europeas tras la primera ampliación



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6884395>

- Subida del precio de las materias primas desde finales de los años 60 y comienzo de los 70, que se habían mantenido baratas durante las décadas de 1950 y 1960. Por ejemplo, el precio del petróleo se dobló entre 1970 y 1973.
- A partir de 1969 (crisis de ciertas divisas) comenzaron a incrementarse los tipos de interés. En un año llegaron a doblarse, encareciendo la financiación para empresas y consumidores.
- Competencia ejercida por las industrias básicas de países en desarrollo (principalmente sudeste asiático), basadas en tecnología media o baja, que aprovechaban las ventajas fiscales, la mano de obra barata y la falta de regulación ecológica. Supuso una dura competencia para los sectores textil y siderometalúrgico de Occidente.

En 1971 quebró el sistema de Bretton Woods para asegurar los pagos internacionales. El Presidente de EEUU, Richard Nixon decidió que el dólar, moneda reserva del sistema que tenía un tipo de cambio fijo con todas las demás monedas, suspendiese su convertibilidad y fluctuase libremente en los mercados. La guerra de Vietnam había provocado déficits del tesoro norteamericano (para pagar a la industria armamentística se optó por imprimir más dinero) y la situación se había hecho insostenible. Como el dólar era utilizada como la moneda de pago en las transacciones comerciales internacionales y los demás países adquirirían dólares para tener reservas, al fluctuar libremente, el dólar se devaluó en un 15 %, lo que supuso que todos los países y empresas que tenían reservas en dólares, perdiesen también capacidad de inversión y pago.

Finalmente, la conocida como crisis del petróleo de 1973 supuso la puntilla al período de crecimiento. El 6 de octubre de 1973, día de la celebración judía del Yom Kippur, las tropas egipcias atravesaban el Canal de Suez y las de sus aliados sirios ocupaban los altos del Golán, con el objetivo de recuperar los territorios que Israel había conquistado en la Guerra de los Seis Días. Ante la rápida respuesta de Israel, que en dos días pasó a liderar la ofensiva y situar contra las cuerdas a los dos países árabes, la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP), decidió, ante la falta de actuación por parte de la ONU, presionar mediante un espectacular incremento en el precio del petróleo y un gradual embargo en las exportaciones. En menos de un mes tuvo lugar un aumento del precio del petróleo del 400 % (con relación al precio del 1 de octubre de 1973, porque si se compara con el precio de enero de 1970, el petróleo se encareció en un 800 %) y a una reducción de la producción del 25 %. En marzo de 1974, la OPAEP decidió comenzar a aumentar la producción de nuevo, pero se mantuvo la subida del precio.

De inmediato se apreciaron los efectos de la crisis:

- evaporación de los beneficios empresariales;
- caída de las tasas de inversión;
- aumento del paro (a tasas no conocidas desde 1930, llegando al 20 % en algunos países, e incluso al 40 % en lo que se refiere al paro juvenil);
- fuerte inflación, llegando a aparecer el fenómeno de estanflación (mantenimiento de la inflación en un contexto de parálisis económica);
- cierre de empresas e incapacidad para crear empleo por parte de las que conseguían mantener la actividad;
- aumento del sector público, al hacerse cargo los gobiernos de empresas privadas en dificultades.

Lo cierto es que los gobiernos y las autoridades esperaban una crisis corta y pasajera y que el mercado se autorregulara. Al ir pasando el tiempo y seguir empeorando la economía, no se atrevieron a adoptar políticas de ajuste, dada su impopularidad.

A comienzos de 1979 llegó el segundo embate de la crisis. En septiembre de 1978 tuvo lugar la revolución iraní, de manera que cayó el régimen del Shá de Persia (aliado de EEUU) y se estableció una república islámica por parte del Ayatolá Jhomeini, quien prohibió las ventas de petróleo a Occidente. En septiembre de 1980, estalló la guerra entre Irán e Irak, reduciéndose la producción de petróleo en este país (Irak era entonces el 2º productor mundial). Así, entre finales de 1978 y comienzos de 1981, tuvo lugar un nuevo incremento del precio del petróleo (200 %) y de las materias primas.

Los primeros gobiernos en reaccionar serían los de Margareth Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en EEUU. Dejaron de lado la doctrina keynesiana que favoreció el crecimiento tras la SGM (participación del Estado en la promoción económica) y desarrollaron terapias de choque de carácter deflacionario y de enfriamiento de la economía (nula intervención del Estado). Ese grupo de medidas se conoce como neoliberalismo:

- desregulación para acabar con la rigidez de las economías (libertad para poner en marcha cualquier actividad económica, con pocas exigencias en cuanto al respeto de derechos sociales y laborales, por ejemplo);
- subida de tipos de interés (para evitar el endeudamiento);
- reducción del gasto público (lo que redujo la participación del estado en la economía pero también las inversiones en ámbitos sociales como el sanitario, educativo, etc.);

- subida de tarifas impositivas (para obtener recaudación por parte del Estado);
- devaluación (para favorecer las exportaciones) y el establecimiento de obstáculos a la fluctuación monetaria (para no «hacer trampas» con las devaluaciones);
- una nueva definición de bienes públicos y funciones públicas, de manera que se puso en cuestión tanto el Estado de bienestar como el papel del Estado como empresario directo (iniciándose la privatización de empresas públicas).

Lo cierto es que este tipo de medidas, a pesar de un alto coste social, tuvieron éxito y durante la segunda mitad de los años 80 se recuperaron en Occidente los positivos datos macroeconómicos:

- descenso de la tasa de inflación,
- reducción del déficit,
- recuperación de la tasa de inversión,
- vuelta a los beneficios empresariales,
- aumento de la producción industrial,
- aumento del comercio exterior.

Sin embargo, en el ámbito del desempleo los resultados serían muchísimo menos espectaculares, pues si bien se redujo el paro, no se llegó a las reducidas tasas de la década de 1960. Desgraciadamente, el neoliberalismo demostró que se podía crecer económicamente arrastrando tasas de desempleo relativamente elevadas.

## 7. El estancamiento de la construcción europea y su relanzamiento

La grave situación económica mundial generada por la crisis del petróleo de 1973, en lo que al exterior se refiere, y la actitud reacia del nuevo Gobierno británico, en el ámbito interno de la Comunidad Europea, provocaba un nuevo freno en el desarrollo comunitario. La actitud del Reino Unido contribuyó a consolidar el conocido como eje francoalemán, el cual «tiraría del carro» y relanzaría el proceso de construcción europea, aunque, eso sí, otorgando un especial protagonismo a los Estados en detrimento de la Comisión.

La cumbre de París de diciembre de 1974 establecía las bases para impulsar el desarrollo de la Comunidad. Entre las importantes decisiones en ella adoptadas destacan las relativas a cuestiones institucionales. Por un lado, se institucionalizó el Consejo Europeo mediante encuentros, ahora periódicos (al menos, dos al año), de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, que ejercería la dirección política de la Comunidad (determinando el camino que seguiría el proceso de integración) y se responsabilizaría de la cooperación política en materia de política exterior.

Por otro lado, se decidía que la Asamblea, hasta entonces compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, sería elegida por sufragio directo de los ciudadanos, pasando a denominarse Parlamento Europeo.

Al mismo tiempo, la cumbre encargó al primer ministro belga, Leo Tindemans (flamenco, federalista), la elaboración de un informe sobre la Unión Europea. Se trataba de la unión política que completaría el proceso de integración europea y que se había previsto inicialmente para 1980 (pero sin concretar qué supondría exactamente esa unión política).

El «Informe Tindemans», de finales de 1975, establecía que la Unión Europea no podía tener una fecha fija, sino que debía resultar de un proceso gradual de reforzamiento y mejora de las instituciones comunitarias. Este importante documento insistía en la necesidad de acelerar el desarrollo de las nuevas políticas comunitarias tales como la política

social, la política regional, la protección del medio ambiente y del consumidor y la política de investigación tecnológica, lo que implicaba la transferencia de competencias en dichas materias de los Estados miembros a la Comunidad, así como de los recursos financieros necesarios. El informe también proponía la creación de una política de defensa y asuntos exteriores común, la sustitución de la unanimidad en el Consejo por el voto por mayoría y el reforzamiento del Parlamento Europeo.

Las propuestas institucionales de Tindemans no fueron aceptadas, aunque el informe influyó lo suficiente para la puesta en marcha de las nuevas políticas comunitarias (todas las citadas en el informe con la excepción de la relativa a I+D) y la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Al mismo tiempo, se consolidó la política de cooperación al desarrollo y el establecimiento de relaciones comerciales con terceros países.

La situación de crisis económica frenaba el desarrollo de la unión económica y monetaria (UEM), pero no fue descartada. Así, por iniciativa conjunta de Francia y Alemania se decidió crear en 1978 el Sistema Monetario Europeo (SME), con el objetivo de establecer una zona monetaria europea estable, protegida de las fluctuaciones de las distintas monedas, y la convergencia de las políticas económicas nacionales. El SME pretendía lograr, a la vez, la estabilidad de los precios internos y del tipo de cambio. Para conseguirlo, se creó el ECU (european currency unit - unidad de cuenta europea), consistente en una cesta de monedas de los Estados miembros, cuyo peso relativo se correspondía con el peso económico real. El ecu se convertía, además, en la unidad de cuenta comunitaria para la elaboración del presupuesto y la gestión de los distintos instrumentos financieros.

En 1979, cumpliendo lo recogido en la cumbre de París, el Parlamento Europeo fue elegido por primera vez mediante sufragio universal directo, constituyéndose como la institución con mayor legitimidad democrática, al ser elegida por los propios ciudadanos. Sin embargo, sus poderes no eran muy amplios, lo que conllevó que los eurodiputados de la primera legislatura, conscientes de que sus reclamaciones debían ser parte de una reforma global, propusieron relanzar el compromiso de creación de la Unión Europea que los Estados miembros habían eludido.

Así, el PE adoptó el 14 de febrero de 1984 el Proyecto de Tratado de la Unión Europea, conocido como «Proyecto Spinelli» porque la iniciativa del mismo corrió a cargo del federalista italiano Altiero Spinelli, y que estaba destinado a sustituir al Tratado de la CEE. En el mismo, se definían el concepto de ciudadanía y los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión Europea, a la vez que se establecían las funciones de distintas instituciones -algunas de las cuales (PE, Comisión, Tribunal de Justicia) eran claramente reforzadas a costa del poder de los Estados-, los mecanismos de control democrático y la lista de competencias de la Unión. El Proyecto de Tratado de la UE suscitó reacciones favorables en amplios sectores de la opinión pública europea y de algunos Estados miembros como Italia y los tres países del Benelux. No obstante, el proyecto no fue adoptado por los Estados miembros, si bien su influencia sigue siendo notoria en el proceso de construcción europea.

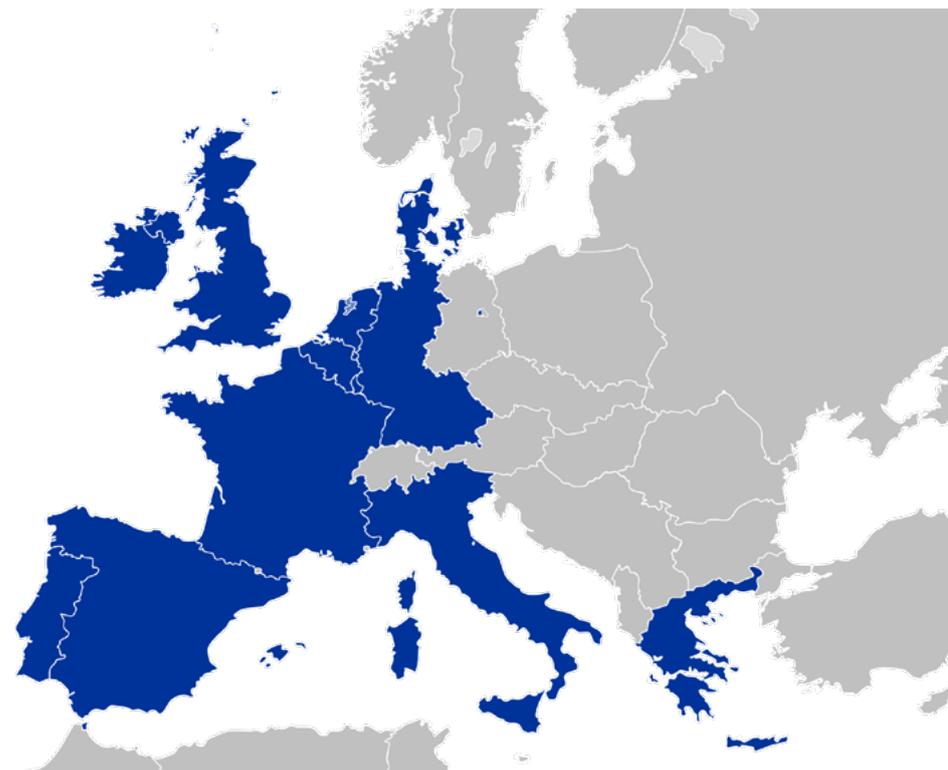
## **8. Nueva ampliación y Acta Única Europea**

En los años 80 tuvo lugar lo que para muchos es la segunda ampliación de la CE, realizada hacia la zona del Mediterráneo. No obstante, formalmente se trata de dos ampliaciones.

Tras la vuelta al sistema democrático (requisito indispensable para poder ingresar en la Comunidad), Grecia en 1975 y Portugal y España en 1977 solicitaron su adhesión. Tras unas negociaciones en la que los aspectos económicos tuvieron un peso importante (se trataba de tres países candidatos, dos medianos y uno relativamente grande, con un menor

desarrollo económico que los que ya eran parte de la Comunidad), el 1 de enero de 1981 Grecia se convirtió en el décimo Estado miembro de la Comunidad. Cinco años más tarde, el 1 de enero de 1986, ingresaron Portugal y España (en ese orden se habían presentado las solicitudes de adhesión), ampliando la Comunidad Europea a doce Estados miembros.

**Imagen 9: Los doce estados miembros de la CE en 1986**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6884395>

La llegada al Gobierno británico de Margaret Thatcher, claramente contraria a la profundización del proceso de integración europea, constituyó precisamente uno de los catalizadores del relanzamiento del mismo. En efecto, la unión francoalemana, reflejada a mediados de los 80 en la buena relación que existía entre el presidente francés François Mitterrand y el canciller alemán Helmut Kohl, impulsaría la definitiva puesta en marcha del mercado común. En este sentido, por encargo del Consejo Europeo, el conocido como Comité Dooge propuso las medidas necesarias para llevar a cabo una reforma en los ámbitos institucional, político y económico.

A lo largo de 1985, los representantes de los Estados miembros desarrollaron en el seno de una Conferencia Intergubernamental las negociaciones que desembocaron en la firma, el 17 de febrero de 1986 en Luxemburgo y el 28 en la Haya, del **Acta Única Europea** (AUE), Tratado (aunque sin ese nombre) por medio de la cual se reformaban los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Este valioso acuerdo para el relanzamiento de la integración europea entró en vigor el 1 de julio de 1987.

Entre las novedades que conllevó el AUE destacan los aspectos institucionales, al insertar el Consejo Europeo en las estructuras de los Tratados (pero todavía sin el *status* de

institución), agilizar la toma de decisiones en el Consejo introduciendo el principio de voto por mayoría cualificada, ampliar los poderes del PE incrementando su participación en las funciones legislativas (por medio del procedimiento de cooperación), y al ampliar también los poderes de la Comisión y el Tribunal de Justicia.

En segundo lugar, el AUE establecía las medidas necesarias para la puesta en marcha del mercado interior de la CE, es decir, un mercado común o mercado único para todos los Estados miembros, los cuales debían suprimir los aranceles aduaneros y todos los obstáculos al libre comercio entre los integrantes de la Comunidad. Se pretendía lograr la aplicación plena de las denominadas libertades comunitarias (libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, libre prestación de servicios y libertad de establecimiento, libre circulación de capitales). La culminación del mercado común estaba prevista para el 1 de enero de 1993, de manera que entonces se cumpliría con la primera fase de la integración económica.

Por último, el AUE recogía otras importantes materias como la cooperación de los Estados miembros en orden a la UEM (lo que sería ya la segunda fase de la integración económica), el reforzamiento de la política social y la introducción en el ámbito comunitario de las siguientes nuevas políticas: política monetaria, política social, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico, política de medio ambiente, y cooperación en materia de política exterior.



## **El proceso de construcción europea: la Unión Europea (1990-2020)**

### **1. Contexto internacional: caída del bloque comunista y globalización**

A lo largo de los años 80, el modelo económico de la URSS y los demás países comunistas que dependían de la misma (los del este de Europa especialmente) comenzaría a ponerse en tela de juicio, pues parecía no dar más de sí (errores de cálculo de la planificación centralizada). A partir de 1985, con la llegada de Gorbachov a la presidencia en la URSS, se iban a iniciar una serie de drásticos cambios y reformas, reflejados en conceptos como «perestroika» (reestructuración) y «glasnot» (transparencia informativa). Se dieron pasos hacia una economía de mercado, que permitiese un mayor protagonismo a la iniciativa privada, así como a la captación de inversiones extranjeras, aunque se mantendrían diversos sectores en manos del Estado. En 1988 Gorbachov decidió retirar las tropas de Afganistán así como un desarme unilateral (su objetivo era reducir el gasto militar para tratar de utilizar los fondos en otros sectores).

Al mismo tiempo, Gorbachov decidió dejar de «tutelar» a sus aliados del este europeo. Como consecuencia de ello, los acontecimientos se precipitaron:

- En junio de 1989 tienen lugar elecciones libres en Polonia, que gana el sindicato Solidaridad (convertido en movimiento político).
- El 9 de noviembre de 1989 cae el Muro de Berlín.
- En diciembre de 1989 cae abruptamente el régimen de Ceausescu en Rumanía, mientras triunfa la denominada Revolución de Terciopelo (por su naturaleza completamente pacífica) en Checoslovaquia (que supondría en 1993 la división del país en dos nuevos: República Checa y Eslovaquia).
- En marzo de 1990 Lituania declara unilateralmente la independencia con respecto de la URSS. Estonia y Letonia hacen lo mismo. Gorbachov opta por no intervenir militarmente para evitar un derramamiento de sangre (y consecuencias graves en el plano internacional).
- En octubre de 1990 tiene lugar la reunificación de Alemania y la consiguiente ampliación de la UE. Es una ampliación que supone extensión territorial y aumento de población de la UE pero no ingresa ningún país como nuevo Estado miembro (la RDA desaparece y Alemania del este se integra en la RFA).
- En noviembre de 1990, los miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia firman la Carta de París por la que se pone fin a la Guerra Fría (el Pacto de Varsovia dejará de existir en julio de 1991).

Sin embargo, tras una movilización social abrumadora, intentos de golpe de estado y la decisión de algunas repúblicas de independizarse, la URSS se desmoronaría repentinamente, desapareciendo de hecho como unidad geopolítica en diciembre de 1991. En su lugar surgieron 15 nuevos países.

Los países de Europa del Este sustituyeron los gobiernos comunistas por nuevas estructuras políticas de corte occidental, que enseguida establecieron políticas liberalizadoras y economías de libre mercado.

Con la caída del bloque comunista el capitalismo quedaba como único modelo económico y caracterizaba al proceso de globalización. La globalización es un proceso económico, tecnológico, social y cultural a gran escala, que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo por el que se tiende a unificar sus mercados, sociedades y culturas, que les dan a todas ellas un carácter global. Este proceso viene favorecido por relevantes avances en la conectividad humana (transporte y telecomunicaciones) facilitando la libre circulación de personas y la masificación de las TICs e Internet.

Centrándonos en la economía, la globalización se caracteriza por la configuración de una economía de mercado mundial a partir de la progresiva unión de las economías locales y nacionales. En dicho contexto los modos de producción y los movimientos de capital se producen a escala planetaria, y cobran mayor importancia tanto el papel de las empresas multinacionales como la libre circulación de capitales, de modo que se favorece la implantación definitiva de la sociedad de consumo.

La evolución económica habida en los países desarrollados a partir de 1990, tras el fin de la Guerra fría y la caída del bloque comunista se conoce también como nueva economía. Durante dicha década, tanto los países desarrollados como los emergentes dejaron de fundamentar principalmente sus economías en la fabricación y la industria, para entrar en un ciclo de crecimiento sostenido y de mejora de la productividad apoyado en las nuevas tecnologías y en la aplicación en la economía de la I+D+i (investigación, desarrollo e innovación). Todo ello con el objetivo de ahorrar costes laborales, mejorar la eficiencia energética, abaratar los procesos de información y gestión y reducir los costes de transacción.

Durante la década de los años 90 tendrán lugar varios hechos que reflejaban la creciente interdependencia entre los países del mundo y que determinaban la globalización. Así, en 1995 se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC). Superando el GATT, la OMC integra a la mayoría de los países del FMI y del BM como Estados miembros y al resto como asociados. Impulsa no solo la liberalización de mercancías (GATT), sino también la de servicios e ideas (patentes, derechos de autor e industriales, etc.), regulando las normas de comercio internacional, teniendo presente la hegemonía del modelo capitalista. El ingreso de China en la OMC en 2001, país que gracias a su socialismo de mercado crecía a ritmos espectaculares, así como de Rusia en 2012, reforzará la idea de que no hay alternativa al capitalismo. El papel que juegan los citados tres organismos los convierten para muchos en los impulsores de la globalización (para bien y para mal).

Por otro lado, en esa época va a tener lugar el impulso de numerosos procesos de cooperación e integración económica. Como veremos, la Comunidad Europea pasó a convertirse en la Unión Europea, pero también el Pacto Andino evolucionó hacia la Comunidad Andina y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) renovó sus objetivos, pasando de ser una organización de seguridad y defensa a serlo de cooperación económica. Además se crearon y pusieron en marcha nuevos procesos de cooperación económica, como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA-TLCNA), y de integración, como Mercosur.

## 2. El Tratado de Maastricht: la Unión Europea

El AUE influyó notablemente en la formación de una dinámica de profundización en la construcción europea que requería nuevos cambios y reformas en diferentes materias. Recordemos que el AUE había establecido la normativa para la puesta en marcha del mercado interior, es decir, la primera parte de la integración económica. Quedaba, por tanto, acordar la regulación para poner en marcha la unión económica y monetaria (UEM) y completar así la integración económica para dar los primeros pasos hacia la integración política.

Ahora bien, como se ha visto, a finales de los años 80 y comienzos de los 90 se produjeron una serie de acontecimientos históricos de los que la CE no fue ajena, como el derrumbe del bloque comunista liderado por la URSS y la posterior reunificación alemana, que conllevó la ampliación de la Comunidad en más de 20 millones de habitantes como consecuencia de la reunificación de Alemania. Muchos de los países del este europeo que iniciaron la transición (excesivamente rápida, como se vio después) de una economía centralizada hacia una de libre mercado, solicitaron su ingreso en el proceso de integración europea. Desde la CE se dio a todos respuesta afirmativa, siempre que cumpliesen los requisitos para ello (sistemas democráticos y de libre mercado). Mientras dichos países se iban preparando, los países de la CE acordaron una nueva reforma de los Tratados, al objeto de seguir desarrollando el proceso de integración.

El Consejo Europeo de Dublín de abril de 1990 convocó dos Conferencias Intergubernamentales, una para la Unión Económica y Monetaria y otra para la Unión Política. Tras unas negociaciones arduas y duras, el 7 de febrero se firmaba en Maastricht el **Tratado de la Unión Europea** (TUE), también conocido como **Tratado de Maastricht**, cuya entrada en vigor se retrasó a causa de serios problemas para su ratificación hasta el 1 de noviembre de 1993 (en Francia, España, Portugal y Alemania fue precisa una reforma constitucional). La relevancia del contenido político de la reforma es tal, que la Comunidad Europea pasa a conocerse como Unión Europea (UE).

A diferencia de lo que sucedió con el AUE, el TUE no sólo reformaba los Tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas, sino que aportaba su propia regulación, es decir una serie de disposiciones que no se insertaban en aquellos y constituían un texto jurídico diferente, aunque todo ello quedaba englobado en un «tratado de tratados». La normativa fundamental europea pasaba a recogerse en cuatro Tratados: TUE, TCE, TCECA, TCEEA.

Muchas de las más importantes innovaciones que trajo el Tratado de Maastricht se recogen en las modificaciones introducidas en el Tratado de la CE. De este modo, se mantienen, y algunas se refuerzan, las anteriores competencias comunitarias, y se incorporan nuevas políticas en diversos ámbitos. Se aumentaron los poderes de algunas instituciones, especialmente del PE en lo que a la función legislativa se refiere (por medio del procedimiento de codecisión, gracias al que el PE pasaba a funcionar como un congreso o cámara de representación ciudadana y el Consejo como un senado o cámara de representación territorial).

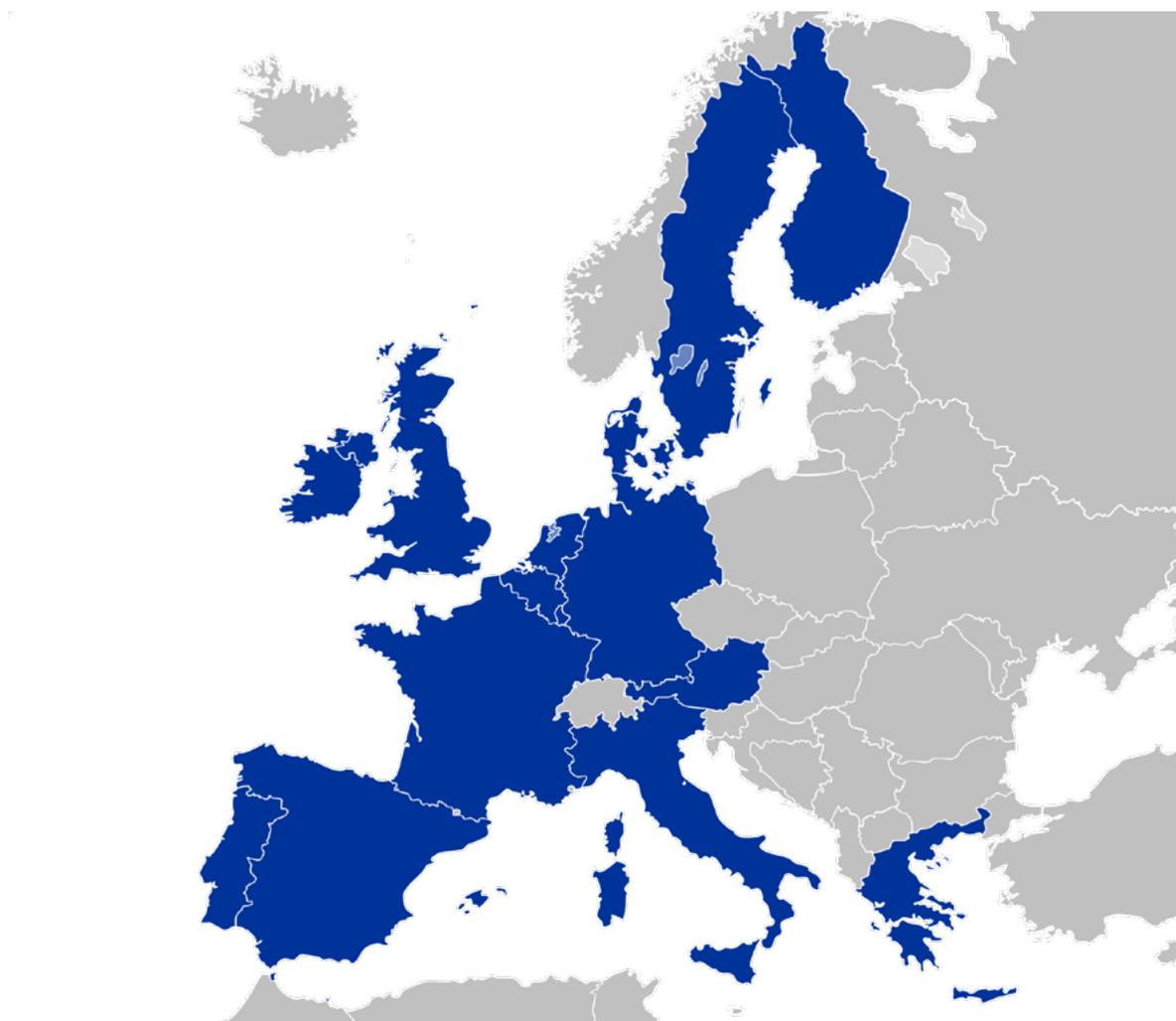
No obstante, el desarrollo más espectacular logrado en Maastricht es el establecimiento de la Unión Económica y Monetaria, especificando los requisitos que habían de cumplir los Estados miembros para acceder a través de tres fases sucesivas a un sistema unitario en el que la política económica es una misma para todos los países y en el que existe una moneda única: el euro.

De especial importancia resulta también el primer paso hacia la integración política. Se trata de la creación de la «Ciudadanía de la Unión», por la que los nacionales de los Estados miembros adquieren unos derechos de contenido político vinculados a la propia UE.

La puesta en marcha de la UEM suponía la consecución plena del objetivo inmediato o real –de carácter económico– establecido al inicio del proceso de construcción europea, posibilitando así el inicio del camino que llevaría al logro del objetivo final, de carácter político. El TUE recogía esta idea y constituyó la base para diseñar el instrumento para dirigir el proceso de integración europea hacia su vertiente política, hacia aquello que se recoge en la propia denominación del Tratado: la **Unión Europea**. Aunque las tres organizaciones (CE, CECA y CEEA) no dejaban de existir surgía la UE como organización con personalidad jurídica propia que las englobaba.

Por otro lado, a la par de la firma y entrada en vigor del Tratado de Maastricht, otros países europeos solicitaban su adhesión a la UE. Así lo hicieron Austria, Suecia, Finlandia y, nuevamente, Noruega. Tras las oportunas negociaciones, los cuatro países firmaron los correspondientes Tratados de Adhesión, si bien de nuevo el pueblo noruego lo rechazó en referéndum. Así, el 1 de enero de 1995 ingresaron en la Unión Austria, Suecia y Finlandia (dos países medianos y uno pequeño, los tres considerados de alto desarrollo económico), pasando a estar constituida la UE por quince Estados miembros.

**Imagen 10: La UE-15**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6884395>

### 3. Los Tratados de Ámsterdam y de Niza

El Tratado de Maastricht conllevó importantes novedades, pero existían ciertos condicionamientos que propiciaban la reforma de las instituciones. Entre estos condicionantes se encontraba, en primer lugar, la perspectiva de nuevas adhesiones a la UE. La futura ampliación podría hacer doblar la cifra de países miembros. Un segundo condicionamiento reposaba en las deficiencias intrínsecas del propio entramado institucional, como es la falta de legitimidad democrática (aunque el Tratado de Maastricht había establecido el procedimiento de codecisión, gracias al cual el PE participaba realmente en el proceso legislativo, las materias que se regulaban por medio del mismo eran pocas). Y finalmente, el objetivo de una mayor transparencia en el funcionamiento institucional constituía el último condicionamiento a tener en cuenta (la ciudadanía comenzaba a ver a la UE como algo muy lejano y abstracto, un sistema burocrático situado allá en Bruselas cuya complejidad impedía apreciar las virtudes de tener una normativa común).

El 2 de octubre de 1997 se firmó el **Tratado de Ámsterdam** que supuso el colofón al proceso iniciado con la Conferencia Intergubernamental inaugurada el 29 de marzo de 1996 en Turín. Las críticas al nuevo Tratado, que entraría en vigor el 1 de mayo de 1999, daban vital importancia a un hecho concreto: el mantenimiento institucional. La UE debía adaptar sus instituciones y reestructurarse internamente para afrontar los grandes retos del nuevo siglo, fundamentalmente la ampliación hacia el este europeo; éste era uno de los principales mandatos de la Conferencia Intergubernamental y, para muchos, éste había sido su gran fracaso.

De todas formas, no puede obviarse el hecho de que se aprobaron modificaciones y reformas que afectaban a determinadas instituciones, algunas de las cuales tienen mayor importancia de lo que parece a primera vista. En todo caso, existe una opinión generalizada en el sentido de que el PE fue el triunfador de esta revisión de los tratados, pues se vieron ampliados sus poderes legislativos. En efecto, vistos los positivos resultados de la participación del PE en el sistema normativo por medio de la codecisión, se amplió notablemente el número de materias que pasarían a ser reguladas por dicho procedimiento legislativo, de manera que se ampliaba la participación del PE en la elaboración de las normas europeas.

Por lo tanto, el Tratado de Ámsterdam dejó para un momento posterior la reforma institucional necesaria para poder llevar a cabo la ampliación de la UE, dado que el sistema pensado para seis Estados y que había subsistido hasta entonces, con quince Estados, se encontraba a punto de quedar obsoleto. También tuvo mucho que ver la situación económica de los países candidatos del este de Europa. Sus datos macroeconómicos no eran tan buenos como se había especulado al caer el bloque comunista porque la transición hacia un modelo capitalista se había llevado a cabo precipitadamente. Básicamente, tras comprobar que las empresas estatales no podían competir con las occidentales en un libre mercado, los países se habían dedicado a vender los restos de las mismas al mejor postor al objeto de tratar de lograr fondos con los que financiar las nuevas estructuras del Estado. A mediados de los años 90, los países de la UE entendieron que el coste de la adhesión sería muy elevado y era preferible retrasar la ampliación y tratar mientras tanto de ayudar a una mejor adaptación económica a dichos países. Como ya se les había dicho que ingresarían, el fracaso del Tratado de Ámsterdam (no haber modificado las estructuras internas para posibilitar la entrada de más de diez nuevos miembros) fue el único medio posible para retrasar la ampliación (en cierta medida, fue un fracaso buscado).

Además, de ese modo, los Estados miembros podían centrarse en desarrollar la UEM y evitar una posible eternización de la puesta en marcha de la misma al tener que conjugar

muchos puntos de vista diferentes, especialmente de países que serían muy conscientes de que tendrían serias dificultades para adoptar el euro (como era el caso de los países candidatos del este europeo). De este modo, tras adoptar las decisiones organizativas pertinentes, en 1999 se creó el euro como moneda escritural y en 2002 comenzó a funcionar como moneda de la Eurozona.

Finalmente, la reforma institucional necesaria para poder llevar a cabo la ampliación de la UE se discutió a lo largo de la Conferencia Intergubernamental de 2000 y su plasmación práctica tuvo lugar en el Consejo Europeo de Niza, celebrado los días 7 a 9 de diciembre de 2000, en el que se acordó el contenido de la nueva redacción de los tratados por medio del Tratado de Niza.

El Tratado de Niza entró en vigor en febrero de 2003. No obstante, muchas de las reformas en él recogidas, principalmente referidas a las instituciones, se aplicaron a partir de la ampliación de la UE (mayo de 2004), como el número de eurodiputados y el reparto entre Estados, la nueva ponderación de votos en el Consejo para determinar la mayoría cualificada, etc.

El objetivo no era una reforma institucional profunda, en el sentido de modificar el modelo institucional de la Unión, la cual debía tener lugar en la próxima Conferencia Intergubernamental que se celebraría, según recogía el propio Tratado en el año 2004, sino que consistía en preparar formalmente a la UE para la ampliación.

#### **4. Contexto internacional de crecimiento (1990-2007)**

La evolución de la economía mundial en el paso del siglo XX al siglo XXI muestra resultados contradictorios, consecuencia de las características de la globalización neoliberal. Así, es indudable que existen resultados que objetivamente cabe considerar exitosos como la recuperación económica de los países occidentales, la superación de las diferentes crisis económicas regionales o incluso el haber colocado en la senda del crecimiento a varios países en desarrollo. En el mismo sentido, hay que considerar positivo el surgimiento de nuevos polos dinámicos de crecimiento, como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y otras economías emergentes. Y ello a pesar de que se haya modificado la estructura de las relaciones económicas y políticas internacionales, poniendo en entredicho la vigencia de los centros hegemónicos de la segunda mitad del siglo XX, es decir, EEUU, los países europeos occidentales (que conforman actualmente la UE) y Japón.

Por el contrario, la globalización neoliberal ha ampliado el descontento social por el profundo deterioro que ha ocasionado en las condiciones de trabajo y de vida de las clases trabajadoras: el crecimiento económico es compatible con tasas de desempleo que, en ocasiones, resultan elevadas, así como con un alto porcentaje de empleos precarios, tanto por las condiciones de trabajo como por la temporalidad de los contratos.

Como se ha dicho, desde la recuperación económica que tuvo lugar a mediados de la década de 1980, el PIB mundial ha crecido constantemente hasta 2008. Ahora bien, según datos de los propios organismos que regulan la economía mundial (OMC, FMI y Banco Mundial), el ritmo ha sido inferior al período previo, por lo que se considera que el dinamismo de la actividad económica mundial ha sido relativamente lento, visto el promedio anual de la tasa de crecimiento del PIB:

- entre 1950 (superadas las consecuencias económicas de la SGM) y 1973 (estallido de la crisis internacional) fue de 5 %;
- incluso considerando el período de crisis hasta 1980 fue de 4,7 %;

- sin embargo, entre 1980 y 2007 el PIB mundial aumentó, en términos reales, a una tasa promedio anual de 2,8 %.

Al mismo tiempo, la participación en la formación del PIB mundial de las economías occidentales (EEUU, Canadá, UE, Japón, Australia, etc.) ha disminuido, mientras que las economías emergentes (los BRIC y otros) han adquirido mayor relevancia:

- entre 1980 y 2007, el PIB conjunto de EEUU, los países que conforman la UE y Japón disminuyó su peso en el PIB mundial de 60,8 % a 49,1 % (en Paridad de Poder Adquisitivo);
- en sentido contrario, el gran dinamismo de los BRIC (China e India desde la década de 1980 y Rusia y Brasil a partir de mediados de los 90) ha supuesto un incremento de su participación en el PIB mundial desde el 13,2 % en 1980 al 21,9 % en 2007.

En lo que se refiere a los flujos internacionales de comercio, su crecimiento ha sido más estable pero ha sido de una intensidad menor con respecto a la situación previa a la crisis de la década de 1970:

- el aumento del volumen real de comercio internacional de mercancías (medido por las exportaciones) entre 1950 y 1973 fue del 8,3 %;
- entre 1973 y 1982 la tasa de crecimiento anual bajó al 2,6 %;
- entre 1983 y 2006 la tasa de crecimiento anual ha ascendido al 5,9 %.

## 5. La ampliación al este

A partir de 1994 se estableció la estrategia de preadhesión con los países que habían solicitado desde finales de los 80 la adhesión al proceso de integración europea, la mayoría provenientes del antiguo bloque comunista. Ello supuso la aplicación de los Acuerdos de Asociación de los mismos con la UE, así como la puesta en marcha del programa PHARE (inicialmente previsto para Polonia y Hungría pero que acabó siendo aplicado a todos los países candidatos provenientes del antiguo bloque comunista). Esta estrategia pretendía facilitar su preparación progresiva para la integración en el mercado interior de la UE. Los criterios que debían cumplir los países que querían ingresar en la UE habían sido concretados en el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993 (criterios de Copenhague): en el ámbito político, deben garantizar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y la protección a las minorías; en el ámbito económico, deben tener una economía de mercado en funcionamiento y capacidad para asumir el acervo comunitario, incluidos los fines de la Unión Económica y Monetaria.

La mayoría de los países candidatos a la adhesión procedían del antiguo bloque comunista y partían a comienzos de la década de los 90 de una situación política y económica muy alejada de la que existía en la UE. Desde entonces, como países candidatos, tuvieron que realizar un gran esfuerzo para desarrollar una transición política y social, así como para acercarse a los parámetros económicos de la Unión, esfuerzo que ha sido muy superior al que han debido de realizar otros Estados en anteriores procesos de ampliación.

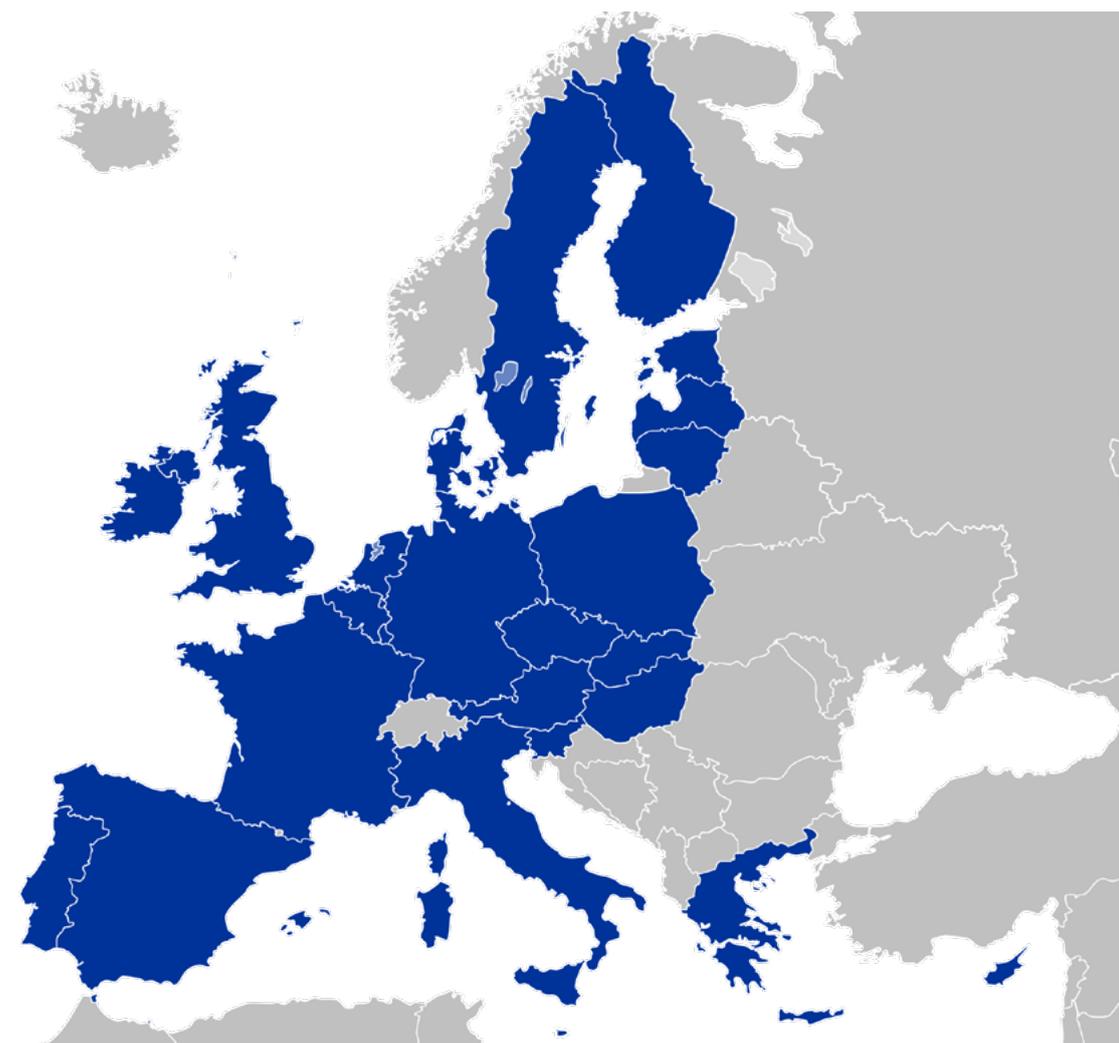
Precisamente, el hecho de retrasar la ampliación (fracaso de Ámsterdam) por cierto miedo a la situación económica de los países del este, generalizó en los países miembros una opinión pública relativamente contraria a la ampliación. Llamativamente, en un periodo de claro crecimiento económico como era la segunda mitad de los 90 (y que fue aún más fuerte iniciado el siglo XXI), parte de la ciudadanía era reacia a la ampliación hacia el este, por considerar que ello ampliaría los movimientos migratorios de trabajadores de los países candidatos hacia la UE-15.

A la aparición de ese punto de vista no facilitó el hecho de que muchos de los políticos de diferentes países y de diverso espectro ideológico, se dedicaron en la década de los 90 a considerar un éxito de las autoridades nacionales (o regionales o locales) todos los aspectos positivos del periodo de crecimiento, en muchos casos facilitados por el contexto de integración que es la UE. En cambio, se culpaba por parte de dichas autoridades de todos los males a las decisiones provenientes de la UE (ocultando que en la adopción de esas decisiones participaban los Estados miembros, siendo en muchos casos los impulsores de las mismas).

Una vez que el Tratado de Niza estableció las reformas para hacer posible la ampliación, en octubre de 2002 el Consejo Europeo decidió impulsarla definitivamente, de modo que se concretó en dos fases:

- el 1 de mayo de 2004 ingresaron Chipre, Estonia, Eslovenia, Eslovaquia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa;
- y el 1 de enero de 2007 lo hicieron Bulgaria y Rumania.

**Imagen 11: La UE tras la ampliación hacia el este**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6884395>

Ante la magnitud que estaba adquiriendo en algunos países la opinión pública contraria a la ampliación, la Comisión realizó un estudio sobre el posible impacto de la misma (*El impacto económico de la ampliación*, junio de 2001), para demostrar la falsedad de los argumentos utilizados en contra de la misma.

Realizada la ampliación, emitió un nuevo informe (*Enlargement Two Years After: An Economic Evaluation*, mayo de 2006) en el que la Comisión confirmaba lo incorrecto de la visión negativa de la ampliación hacia el este, en donde destacaban los siguientes datos:

- La migración de los nuevos a los viejos Estados miembros representaba menos del 1 % de la mano de obra en los anteriores quince miembros. Estos trabajadores contribuyeron a aliviar la escasez de mano de obra en sectores como la agricultura y la construcción.
- En 2003, antes de la ampliación, la tasa media de paro en la UE era del 10 %; tras la ampliación en 2004 bajó al 9,1 %, en 2005 al 8,8 % y en 2006 al 8,5 %.
- La ampliación favorecía la migración legal, más fácil de controlar, mientras que el problema real de muchos Estados miembros era (y es) la migración ilegal, procedente sobre todo de países terceros.
- En cuanto a la relocalización de empresas de los viejos a los nuevos Estados miembros, resultó ser un fenómeno marginal. Es cierto que empresas de los anteriores quince estados miembros realizaban inversiones en los nuevos, pero ello ayuda a la industria europea a mantener sus puestos de trabajo y a impulsar el crecimiento en toda Europa (frente a la relocalización de empresas en China o India).
- La ayuda económica a los nuevos países miembros en el período 2004-2006 representó el 0,25 % del PIB de la UE.

A pesar de estos evidentes argumentos, la desconfianza hacia la Unión Europea por parte de un amplio sector de la ciudadanía fue en aumento y ello traería el fracaso de la Constitución Europea.

## 6. La Constitución Europea y el Tratado de Lisboa

En diciembre de 2001 el Consejo Europeo de Laeken convocó un proceso de discusión sobre el futuro de la UE. El Tratado de Niza había establecido los cambios necesarios para la ampliación, sin embargo, era necesaria una amplia y profunda reflexión sobre el proceso de integración europea y elaborar un nuevo Tratado que estableciese la oportuna reforma. A diferencia de procesos anteriores, en los que tan sólo participaban los representantes de los gobiernos de los países, se organizó la Convención Europea.

En ella quedaban representados tanto la UE como los Estados miembros (por medio de representantes de la Comisión y del PE; así como de los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros). También se permitió la participación en la misma, aunque sin derecho a voto, de un número igual de representantes de cada Estado candidato. A ellos se añadieron la presencia de observadores en del Comité de las Regiones, Comité Económico y Social y Defensor del Pueblo. Al mismo tiempo, el debate se abría de forma pública al conjunto de la sociedad europea representada no solo por intelectuales, profesores, políticos y agentes sociales, sino también por otros muchos actores de la sociedad civil a través de un Foro Permanente de la Sociedad Civil, así como por Internet.

En julio de 2003 la Convención presentó el *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, pero el Consejo Europeo no pudo adoptar una decisión (por la negativa de España, contraria al nuevo sistema de decisión en el Consejo). Tras el reinicio

de las negociaciones, y una vez que fue formalizada la ampliación el 1 de mayo de 2004 (así como tras un cambio de Gobierno en España), se alcanzó un acuerdo y el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (se trataba del mismo texto) fue firmado en Roma por los veinticinco Estados miembros el 29 de octubre de 2004. El nuevo texto fue conocido como Constitución Europea y unificaba en uno sólo los Tratados vigentes.

Los países comenzaron el proceso de ratificación del texto. Irlanda y Dinamarca estaban obligados por su Constitución a realizar referéndum. Otros países, a pesar de que la ratificación la debía realizar el correspondiente parlamento nacional, optaron por organizar referéndums consultivos (España, Francia, Países Bajos, República Checa, Polonia, Portugal y Reino Unido). Los referéndums francés, en mayo de 2005, y holandés, en junio, fueron negativos. Cuando en 2007 ingresaron Bulgaria y Rumania, era dieciocho los países que habían ratificado la Constitución Europea y siete aún debían hacerlo (Francia y Países Bajos declararon que respetarían el resultado del referéndum).

Las negativas de los referendos francés y holandés supusieron una situación de crisis en la UE. Era evidente que, no sólo en esos dos países, la Constitución era rechazada por buena parte de la opinión pública porque no apreciaban los positivos ámbitos que podía acarrear. Además, los sondeos posteriores a las consultas indicaban que la gran mayoría de quienes se opusieron a la Constitución lo hicieron, no por rechazar el proceso de integración europea, sino por considerar que se podía avanzar en el mismo al margen del texto constitucional. En este sentido, la relevancia otorgada a las consecuencias económicas de la ampliación y las derivaciones en el ámbito social constituían un excelente caldo de cultivo del miedo a la Constitución, que era vista como un instrumento de profundización en una UE meramente económica y neoliberal: muchos trabajadores temían perder sus puestos de trabajo ante los inmigrantes provenientes del este y, especialmente, de los que vendrían de Turquía, así como ante la deslocalización de empresas que irían a instalarse en los nuevos países miembros (miedos que ya había tratado de desmentir la Comisión con sus informes).

Indudablemente, en ello tuvo mucho que ver la idea generalizada desde mediados de los años 90 en todos los Estados miembros, por parte de Gobiernos de diferente nivel (nacional, regional y local) y de todo el espectro ideológico (conservadores, liberales, socialistas), de que todo lo bueno lo lograba dicho Gobierno y todo lo malo eran exigencias de la UE.

En todo caso, un argumento presente en todos los Estados miembros que contribuyó a que parte de la población se pronunciase en contra de la Constitución fue la falta de una información adecuada sobre la misma. Los ciudadanos que se preocuparon de acercarse al texto constitucional se encontraron con un documento muy extenso y complicado, difícil de entender y poco accesible. Los que consiguieron leerlo no apreciaron en su contenido la existencia de nada que les hubiera podido convencer de que votar «no» fuera a cambiar sus vidas a peor (como que tampoco votar «si» las fuese a mejorar).

En cuanto Alemania asumió la Presidencia de la UE (primer semestre de 2007), la canciller Angela Merkel hizo pública su intención de mantener la sustancia del Tratado constitucional (que había sido acordado por todos los países) en un nuevo Tratado. De este modo, el Consejo Europeo de junio acordó convocar una nueva Conferencia Intergubernamental para reformar los Tratados. Se evitaba la convocatoria de una Convención y se abandonaba la posibilidad de realizar un único texto al estilo de la Constitución. Las negociaciones se centraron en los cambios a realizar para lograr el consenso, si bien es cierto que se añadió alguna positiva novedad, por lo que el acuerdo se logró con facilidad. El 13 de diciembre se firmó en la capital portuguesa el **Tratado de Lisboa**.

Sólo Irlanda, por imperativo constitucional, convocó referéndum (Dinamarca había modificado su sistema y ya no era necesario). Tras quince ratificaciones parlamentarias de otros tantos Estados miembros, el 12 de junio de 2008 los ciudadanos irlandeses rechazaron el Tratado de Lisboa. Para diciembre todos los países de la UE menos Irlanda habían ratificado el nuevo Tratado, por lo que se aceptó algún cambio para facilitar la aprobación irlandesa (retrasar la nueva composición de la Comisión). En noviembre de 2009 Irlanda realizó un segundo referéndum y el resultado fue positivo, lo que permitió que el Tratado de Lisboa entrase en vigor el 1 de diciembre de dicho año. El nuevo tratado mantuvo la mayor parte del contenido de la fallida Constitución Europea, estableciendo la normativa que regula en la actualidad el conjunto de la UE y que se estructura en dos textos fundamentales: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

## 7. Nueva crisis económica (2008-2014)

A mediados de 2007 se hicieron patentes los primeros síntomas de las dificultades originadas por las hipotecas *subprime* (hipotecas otorgadas a personas como muy pocos recursos y muchas posibilidades de no poder hacer frente a las mismas). Para fines de 2007 los mercados de valores de Estados Unidos comenzaron una precipitada caída, que se acentuó gravemente en el comienzo del 2008, hasta el punto de que la Bolsa de Nueva York sucumbía diariamente a rumores financieros (con caídas superiores al 20%). En septiembre los problemas se agravaron con la bancarrota de diversas entidades financieras relacionadas con el mercado de las conocidas como hipotecas basura. El gobierno norteamericano intervino inyectando 700.000 millones de dólares para salvar algunas de estas entidades.

La crisis se expandió al comprobarse que numerosas entidades financieras de diferentes países tenían fondos «contaminados», es decir, habían comprado paquetes financieros en los mercados internacionales en los que se integraban hipotecas que no podrían cobrarse. Dicha situación conllevó una grave carencia de crédito porque los bancos se encontraron con una gran falta de liquidez, de manera que los agentes económicos de diferentes sectores se vieron privados de la necesaria financiación para desarrollar la actividad económica. Dicho de otra manera, las empresas y los consumidores que dependen de esa financiación no pudieron seguir produciendo o comprando, lo que provocó una gran caída de la actividad económica y el aumento del paro, lo cual llegó a ser calificado como la Gran Recesión.

Desde finales de 2008 y durante 2009, numerosos bancos fueron intervenidos y nacionalizados en Europa (comenzando en Reino Unido, Islandia y Francia). Las autoridades económicas (Bancos Centrales) inyectaron fondos a los bancos privados (préstamos en condiciones favorables) para aumentar la liquidez y bajó los tipos de interés. Pero el mercado de crédito se inmovilizó por la desconfianza entre los bancos (no se prestaban dinero unos a otros por no saber cuántos fondos contaminados tendría cada uno y, por lo tanto, por desconocer la capacidad de pago o devolución del dinero). Todo ello, provocó la falta de crédito para las empresas y los particulares y se dificultaron las condiciones de acceso (interés comercial más elevado en los préstamos e hipotecas), debilitando la actividad económica y generando un grave período de recesión.

Los bancos que habían provocado la crisis aprovecharon la necesidad de financiación de los gobiernos y entonces sí les prestaron grandes cantidades, aunque a costa de imponerles duras condiciones a través de reformas muy profundas basadas, sobre todo, en recortar

el gasto social y los salarios para que la mayor parte posible de los recursos se dirigiera a retribuirles a ellos. Y con menos gasto, es decir, con menos capacidad de compra, las empresas volvieron a resentirse y su actividad de nuevo se vino abajo, lo que empeoró el empleo y llevó a las economías de varios países a una situación mucho peor, lo que tuvo especial relevancia en Europa.

A partir de comienzos de 2010, algunos países de la zona euro sufrieron una dura crisis de confianza por parte de los mercados internacionales. Aunque se conoce como crisis de la eurozona, lo cierto es que se trató del agravamiento de la situación provocada por la crisis iniciada en 2008: las fáciles condiciones de acceso al crédito durante el período 2002-2008 que impulsaron prácticas de préstamo y endeudamiento arriesgado; las decisiones de política fiscal; la vía utilizada por varios países para rescatar a sus instituciones bancarias en problemas al asumir las deudas privadas socializando las pérdidas.

La crisis reveló algunas carencias en el funcionamiento de la eurozona:

- la no existencia de una integración política y económica suficiente para apoyar al euro, incluida una unión fiscal;
- la falta de control de la Comisión Europea sobre las cuentas de los Estados miembros (lo que permitió a varios países miembros disimular sus déficits);
- la falta de cooperación entre los miembros de la eurozona;
- la inexistencia de un instrumento para gestionar adecuadamente eventuales crisis en la zona.

En octubre de 2009, el Gobierno griego anunció que la situación económica del país era catastrófica y que el déficit presupuestario para 2009 era mucho mayor que el previsto (13,6% en lugar de 3,7%), así como que se había disimulado el verdadero tamaño de sus deudas ante la Comisión desde hacía una década (para poder entrar en la zona euro).

Ante el empeoramiento de la situación y dado que varios países de la UE estaban mostrando altos datos de déficit y deuda pública, se decidió poner en marcha un plan de rescate, para ayudar a los países con problemas financieros. Los países que querían recibir la ayuda económica debían adoptar medidas de ajuste para reducir el gasto público y aumentar los ingresos (privatizaciones de empresas públicas y subidas de impuestos), con el objeto de pagar las deudas y préstamos.

Los países que recibieron ayudas (que fueron rescatados) fueron los siguientes: Grecia (marzo de 2010), Irlanda (septiembre de 2010), Portugal (mayo de 2011), Grecia (segundo rescate, mayo de 2011), España, junio de 2012), Chipre (marzo de 2013) y Grecia (tercer rescate, diciembre de 2014). Italia, Francia y Bélgica estuvieron en grave situación pero evitaron el rescate.

La crisis económica y las medidas adoptadas para hacerle frente demostraron que muchos gobiernos defendían ciertos intereses privados más que la defensa del interés público, y que algunos gobiernos mentían sobre sus finanzas y situación económica. Como resultado, los movimientos populistas se extendieron (Francia, Holanda, Italia, España) e incluso llegaron al poder en algunos estados miembros (Hungría, Polonia). En ellos se fomenta la llamada democracia iliberal: se concentra el poder en manos de unos pocos, se reduce el control institucional y se coartan las libertades civiles. Estos movimientos tienen la misma característica: están en contra de la integración europea.

## 8. Salida de la crisis y evolución general de la UE

Como sucedió tras la crisis de los años 70 las medidas de ajuste y reducción del gasto público, junto con otras decisiones ya conocidas (privatizaciones, reforma laboral, etc.) y que se generalizaron como «recortes» comenzaron a dar sus frutos en muchos países de la UE en 2013. Se considera que a partir de 2014 la crisis quedó superada, vistos los datos macroeconómicos, especialmente el dato de crecimiento del PIB (la UE llegó a crecer a un mayor ritmo que EEUU en 2016 y 2017).

También a partir de 2014 comenzó a crearse empleo y a reducirse la tasa de paro pero, de nuevo, se alejaba de los magníficos datos que hubo en las décadas de 1950 y 1960. Por otro lado, los datos de 2020 reflejan las consecuencias derivadas del parón de la actividad económica que provocó la pandemia del covid-19, mientras que en los de 2021 se aprecia el fuerte repunte del crecimiento.

**Tabla 1: Crecimiento anual del PIB en la UE (2008-2021):**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
0,5	-4,3	2,2	1,8	-0,4	0,3	1,8	2,3	2,0	2,6	1,9	1,8	-5,9	5,4

Fuente: Eurostat

**Tabla 2: Tasa de paro en la UE (2008-2021):**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
7,9	9,7	10,1	10,1	11,1	11,6	11,0	10,2	9,3	8,3	7,4	6,8	7,2	7,0

Fuente: Eurostat

**Tabla 3: Evolución del IPC en la UE (2008-2021):**

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
3,7	1,0	2,1	3,1	2,6	1,5	0,6	0,1	0,2	1,7	1,9	1,5	0,7	2,9

Fuente: Eurostat

El 1 de julio de 2013 tuvo lugar una nueva ampliación de la UE, con la entrada de otro país de la zona de los Balcanes, en este caso, Croacia. Se trata de la séptima ampliación desde la puesta en marcha del proceso de integración europea y la última por ahora.



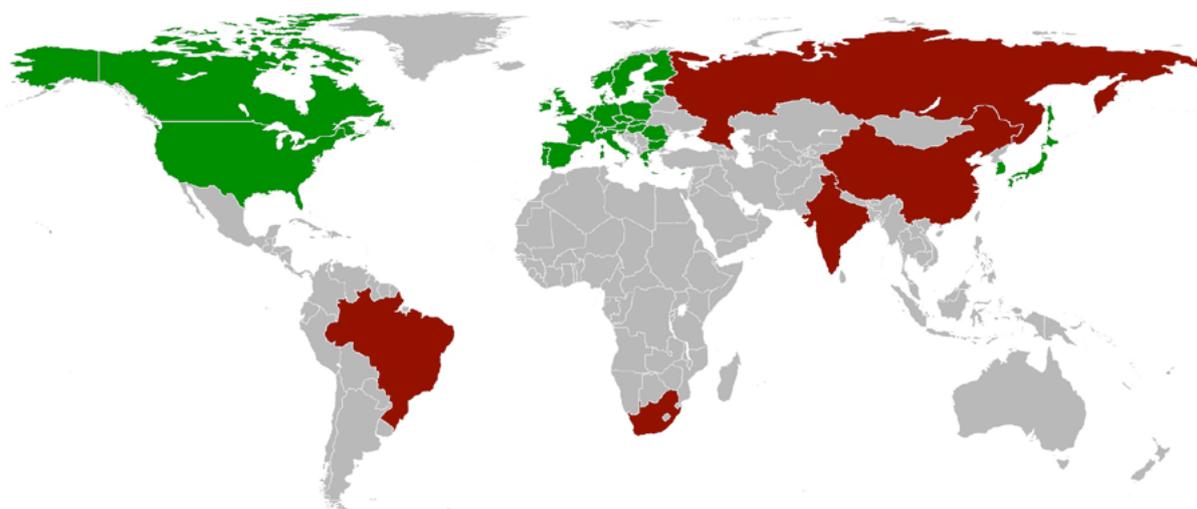
transformando los retos en materia de clima y medio ambiente en oportunidades. El plan, puesto en marcha a comienzos de 2020, prevé actuaciones para impulsar el uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, detener el cambio climático, revertir la pérdida de biodiversidad y reducir la contaminación, e incide en todos los sectores de la economía, especialmente en aquellos más contaminantes, como el transporte, la energía, la agricultura, la industria, la construcción, el sector textil y el químico.

La extensión de la pandemia del covid-19 en marzo de 2020 y la crisis que conllevó por la paralización de la actividad económica, hizo pensar en la vuelta a las medidas de ajuste adoptadas tras la crisis de 2008. Sin embargo, en esta ocasión se optó por reforzar el papel del Pacto Verde Europeo como herramienta para la recuperación y el crecimiento. Así, la UE adoptó en julio de 2020 un plan para hacer frente a los daños económicos y sociales derivados de la pandemia, denominado *Next Generation EU* y dotado de 750.000 millones de euros, para realizar inversiones en ámbitos en los que la sostenibilidad es el reto común, como por ejemplo: adopción de tecnologías limpias y aceleración del desarrollo y uso de energías renovables; mejora de la eficiencia energética de los edificios; tecnologías limpias para el transporte sostenible. La crisis energética derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia en febrero de 2022 no ha hecho sino reforzar el objetivo de la UE de apostar por la transición energética y la sostenibilidad.

## 9. Estados miembros y candidatos

La Unión Europea, a la que se añaden Noruega y Suiza, es una de las regiones que conforman la conocida como tríada económica mundial, junto con América del Norte (EE.UU. y Canadá) y el binomio Japón-Corea del Sur. Frente a estos tres está el grupo BRICS, formado por las economías emergentes más relevantes (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

**Imagen 13: La tríada económica mundial (en verde) y el grupo BRICS (en granate)**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=20160643>

En la siguiente tabla se presentan los principales datos de las diez mayores economías del planeta:

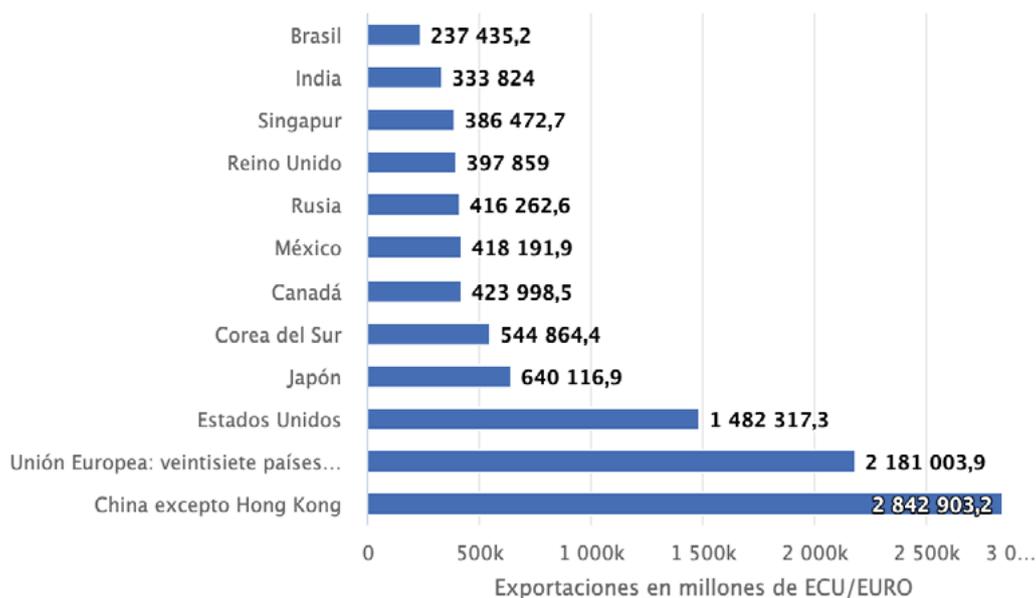
**Tabla 4: Las mayores economías del planeta**

	Población en miles (2022)	PIB millones \$ (2022)	PIB per cápita \$ PPA (2022)	Paro (2022)	IDH (2021)
EEUU	338.300	24.796.000	76.400	3,5 %	(0,921) 21
China	1.425.900	18.463.000	21.500	5,1 %	(0,768) 79
Unión Europea	447.100	18.353.000	54.300	6,1 %	(0,896) 29
Japón	124.000	5.383.000	45.600	2,5 %	(0,925) 19
Reino Unido	67.500	3.442.000	54.600	3,7 %	(0,929) 18
India	1.417.200	3.250.000	8.400	7,9 %	(0,632) 132
Canadá	38.500	2.190.000	58.400	5,0 %	(0,936) 15
Corea del Sur	51.900	1.907.000	50.100	3,8 %	(0,925) 19
Brasil	215.300	1.810.000	17.800	13,2 %	(0,754) 87
Rusia	144.700	1.703.000	36.500	4,3 %	(0,822) 52

Fuente: Naciones Unidas (población, PIB, IDH), datosmacro.com (paro).

**Gráfico 1**

### Cuota de la Unión Europea EU27 (a partir de 2020) en el comercio mundial



Fuente: audiovisual.ec.europa.eu

Teniendo en cuenta dichos datos (y otros, como la extensión del territorio), en la actualidad la Unión Europea constituye:

- la tercera entidad territorial por población del mundo (tras China e India),
- la séptima en tamaño, en lo que a extensión se refiere (tras Rusia, Canadá, China, EEUU, Brasil y Australia),

— y la tercera en cuanto a tamaño económico por PIB (tras EEUU y China), si bien es cierto que en lo que a PIB per cápita se refiere, son numerosos los países que tiene un mejor dato (la UE se situaría en la posición 26ª, a la par del Reino Unido).

La magnitud del tamaño económico de la UE se aprecia, además de en su PIB global, en la relevancia de su participación en las relaciones comerciales internacionales. En efecto, si nos atenemos a las exportaciones, la Unión Europea tiene la segunda mayor cuota en el comercio mundial, solo superada por China.

En el caso de los estados miembros de la UE, los datos económicos principales se recogen en la siguiente tabla, en orden según el tamaño determinado por la población.

**Tabla 5: La UE y los estados miembros**

	Población en miles (2023)	PIB en millones de € (2022)	PIB per cápita en € (2022)	Paro (2023)	IDH (2021)
UE	445.527	15.837.477	35.280	5,9 %	29
Zona Euro	346.429	13.355.130	38.520	6,4 %	
<b>Alemania</b>	83.237	3.876.810	46.260	3 %	(0.942) 9
<b>Francia</b>	67.872	2.639.090	38.550	7 %	(0.903) 28
<b>Italia</b>	59.030	1.909.153	32.390	7,4 %	(0.895) 30
<b>España</b>	47.401	1.327.108	27.870	11,7 %	(0.905) 27
<b>Polonia</b>	37.019	656.985	17.370	2,7 %	(0.876) 34
<b>Rumania</b>	19.054	285.885	15.010	5,4 %	(0.821) 53
<b>Países Bajos</b>	17.475	958.549	54.150	3,5 %	(0.941) 10
<b>Bélgica</b>	11.555	549.456	46.990	5,7 %	(0.937) 13
<b>Grecia</b>	10.482	208.030	19.670	11 %	(0.887) 33
<b>Rep. Checa</b>	10.524	276.230	25.850	2,7 %	(0.889) 32
<b>Suecia</b>	10.452	560.958	53.490	7,8 %	(0.947) 7
<b>Portugal</b>	10.343	239.240	23.290	6,4 %	(0.866) 38
<b>Hungría</b>	9.689	170.246	17.580	4 %	(0.846) 46
<b>Austria</b>	8.965	446.933	49.360	5 %	(0.916) 25
<b>Bulgaria</b>	6.520	84.560	12.400	4 %	(0.795) 68
<b>Dinamarca</b>	5.840	389.618	64.450	4,9 %	(0.948) 6
<b>Eslovaquia</b>	5.449	109.652	19.930	6 %	(0.848) 45
<b>Finlandia</b>	5.534	268.650	48.350	7 %	(0.940) 11
<b>Irlanda</b>	4.985	506.282	98.990	4,2 %	(0.945) 8
<b>Croacia</b>	3.872	66.940	17.130	6,8 %	(0.858) 40
<b>Lituania</b>	2.811	66.791	23.580	7,5 %	(0.875) 35
<b>Eslovenia</b>	2.109	58.998	27.980	3,5 %	(0.918) 23
<b>Letonia</b>	1.893	39.062	20.710	5,7 %	(0.863) 39
<b>Estonia</b>	1.332	36.181	27.170	6,6 %	(0.890) 31
<b>Chipre</b>	921	27.086	29.590	4,8 %	(0.896) 29
<b>Luxemburgo</b>	644	78.130	119.230	5 %	(0.930) 17
<b>Malta</b>	519	16.923	31.890	2,6 %	(0.918) 23

Fuente: Eurostat (población, PIB, paro) y Naciones Unidas (IDH).

Imagen 14: Estados miembros de la UE y países candidatos a la adhesión



Fuente: audiovisual.ec.europa.eu

En el mapa previo cabe apreciar la situación actual de la UE:

- En diferentes colores, los 27 países que forman la Unión Europea.
- En gris, los países candidatos oficiales a ingresar en la UE y los candidatos potenciales.

Los criterios para que un país se pueda adherir al proceso de integración europea (conocidos como «criterios de Copenhague») son los siguientes:

- ser un Estado europeo;
- tener instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto a las minorías;
- tener una economía de mercado viable y la capacidad para hacer frente a la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la UE;
- tener la capacidad para cumplir con toda la normativa europea, incluyendo las obligaciones derivadas de la adhesión a la unión política, económica y monetaria.

En la actualidad, los países oficialmente considerados candidatos y que se encuentran realizando las adaptaciones necesarias en sus sistemas económicos y políticos para cumplir plenamente con dichos criterios son: Turquía desde 2005, Montenegro desde 2012, Serbia desde 2014, Albania y Macedonia del Norte desde 2020. Bosnia-Herzegovina solicitó for-

malmente su adhesión en 2016 y es considerado candidato potencial. Kosovo podría ser considerado también candidato potencial. Estos países tienen unos datos macroeconómicos y sociales que los sitúan muy por debajo de los datos medios de la actual UE.

Por otro lado, en su día solicitaron la adhesión, fueron considerados candidatos e iniciaron las negociaciones pero, por diferentes motivos la paralizaron o cancelaron: Islandia, Noruega y Suiza. Los tres podrían solicitar su ingreso y convertirse en Estado miembro sin problema alguno porque tienen unos datos macroeconómicos y sociales muy por encima de los datos medios de la actual UE.

**Tabla 6: La UE, países candidatos a la adhesión y posibles candidatos**

	Población en miles (2022)	PIB millones \$ (2022)	PIB per cápita \$ PPA (2022)	PIB per cápita	Paro (2022)	IDH (2021)
UE	447.100	18.353.000	54.300	100	6,1	(29)
Turquía	85.300	844.500	37.300	69	13,1	48
Montenegro	630	6.000	27.000	50	15,9	49
Serbia	7.200	65.700	23.900	44	9,8	63
Albania	2.840	18.000	18.500	34	12,3	67
Macedonia N.	2.100	14.900	20.200	37	16,6	78
Bosnia-Herzegovina	3.200	23.000	20.400	38	18,4	74
Kosovo	1.780	9.800	14.700	27	30	84
Islandia	370	27.200	69.000	127	3,5	3
Noruega	5.430	458.400	115.000	212	3,5	2
Suiza	8.750	862.800	83.600	154	3,9	1

Fuente: Naciones Unidas (población, PIB, IDH), datosmacro.com (paro).



## IV

### **Objetivos, organización y derecho de la Unión Europea**

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los Tratados fundamentales que conforman el Derecho Primario Europeo son el Tratado de la UE (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE):

- el TUE (55 artículos) recoge los principios democráticos de la UE (valores, objetivos), así como las disposiciones generales sobre el sistema institucional, la acción exterior de la UE y la política de seguridad común;
- el TFUE (358 artículos) recoge las competencias de la UE, todo lo relativo a las políticas europeas, la acción exterior (comercio y ayuda humanitaria), las disposiciones específicas sobre las instituciones y las disposiciones financieras.

#### **1. Objetivos y valores de la UE**

##### **Artículo 2 TUE: valores de la UE**

La UE se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

##### **Artículo 3 TUE: objetivos de la UE**

1. La UE tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.
2. La UE ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.
3. La UE establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La UE combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La UE fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La UE respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. La UE establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.
5. En sus relaciones con el resto del mundo, la UE afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

**Artículo 6 TUE:** respeto de los derechos humanos

1. La UE reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.
2. La UE se adhiere al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.
3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

**Artículo 7 TUE:** países que no respetan los valores de la UE

2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2.
3. El Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspenden los derechos derivados de los Tratados al estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto en el Consejo.

**Artículo 9 TUE:** ciudadanía de la UE

La UE respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

**Artículo 10 TUE:** democracia

1. El funcionamiento de la UE se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la UE a través del Parlamento Europeo. Los estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

**Artículo 21:** la UE en el mundo

1. La acción de la UE en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto

del mundo: la democracia, el estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.

2. La UE procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con los terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales, que compartan los principios mencionados en el párrafo primero. Propiciará soluciones multilaterales a los problemas comunes, en particular en el marco de las Naciones Unidas.

**Artículo 49 TUE:** posibilidad de ingresar en la UE

Cualquier estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro de la UE.

**Artículo 50 TUE:** posibilidad de abandonar la UE

1. Todo estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la UE.
2. El estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la UE negociará y celebrará con ese estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la UE.

## 2. Competencias de la UE y políticas europeas

**Artículo 2 TFUE:**

1. Cuando los Tratados atribuyan a la UE una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la UE podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes.
2. Cuando los Tratados atribuyan a la UE una competencia compartida con los estados miembros en un ámbito determinado, la UE y los estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la UE no haya ejercido la suya.

**Artículo 3 TFUE:**

1. La UE dispondrá de **competencia exclusiva** en los siguientes ámbitos:
  - a) la unión aduanera;
  - b) el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior;
  - c) la política monetaria de los estados miembros cuya moneda es el euro;
  - d) la conservación de los recursos biológicos marinos;
  - e) la política comercial común.

**Artículo 4 TFUE.**

2. Las **competencias compartidas** entre la UE y los estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:
  - a) el mercado interior;
  - b) la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado;
  - c) la cohesión económica, social y territorial;
  - d) la agricultura y la pesca (salvo la conservación de los recursos biológicos marinos);

- e) el medio ambiente;
  - f) la protección de los consumidores;
  - g) los transportes;
  - h) las redes transeuropeas;
  - i) la energía;
  - j) el espacio de libertad, seguridad y justicia;
  - k) los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado.
3. En los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, la UE dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas.
  4. En la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, la UE dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones y una política común.

**Artículo 5 TFUE:**

1. Los estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la UE. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular las orientaciones generales de dichas políticas.
2. La UE tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas.
3. La UE podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los estados miembros.

**Artículo 6 TFUE:**

La UE dispondrá de **competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar** la acción de los estados miembros.

Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea:

- a) la protección y mejora de la salud humana;
- b) la industria;
- c) la cultura;
- d) el turismo;
- e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte;
- f) la protección civil;
- g) la cooperación administrativa.

**Artículo 8 TFUE:**

En todas sus acciones, la UE se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad.

**Artículo 9 TFUE:**

En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la UE tendrá en cuenta la promoción de un nivel de empleo elevado, la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.

**Artículo 10 TFUE:**

En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la UE tratará de luchar contra la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

**Artículo 11 TFUE:**

Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la UE, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.

**3. Organización institucional de la UE**

La UE cuenta con una estructura institucional *sui generis*, consecuencia del desarrollo del proceso de construcción europea, que ha ido evolucionando desde los orígenes de las Comunidades Europeas. La UE constituye una organización de *integración*, no meramente de *cooperación*, como es el caso de la generalidad del resto de las organizaciones internacionales. Su sistema institucional es reflejo de una división de poderes distinta, en la cual unas instituciones tienden a defender los intereses *europes* o supranacionales (Comisión, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia) y otras (Consejo Europeo y Consejo) representan los intereses nacionales, de los estados.

El sistema de la UE se aparta, en cierta medida, de la teoría de los tres poderes/instituciones de Montesquieu, que se aplica en todo estado moderno:

- el poder Ejecutivo, al que le corresponde la administración de la vida del Estado, en manos del Gobierno;
- el poder Legislativo, en el que recae la misión de, por un lado, elaborar la normativa de más alto nivel y, por otro, controlar al Ejecutivo, en manos del parlamento que es representante de la soberanía popular;
- y el poder Judicial, encargado de interpretar las normas jurídicas y de resolver los conflictos que se puedan crear, en manos del conjunto de la administración de justicia.

En cambio, las Comunidades Europeas, luego la CE y finalmente la UE, contaban con un sistema institucional y un reparto de poderes que no casaba con la teoría de Montesquieu (aunque se alejaba completamente de la estructura de cualquier otra organización internacional), si bien ha ido evolucionando:

- un Consejo, integrado por un representante de cada uno de los estados miembros, el cual encarna la representación del interés nacional de cada uno de ellos, y a quien correspondía tanto funciones ejecutivas como legislativas (inicialmente, era legislador único);
- una Asamblea, luego Parlamento Europeo, que representa el interés de los pueblos de los Estados miembros, inicialmente formada por representantes de los parlamentos nacionales y con funciones consultivas, mientras que posteriormente ha pasado a ser elegido por sufragio universal y directo y ha adquirido funciones legislativas;
- un Tribunal de Justicia, cuya misión es velar por el interés del Derecho Europeo;
- y la Comisión (inicialmente Alta Autoridad), institución completamente original, que encarna los intereses de las propias Comunidades/CE/UE y que, por ello, está integrada por personas independientes que no representan a los estados miembros cuya nacionalidad poseen.

Los Tratados modificativos han ido reformando y puliendo esa estructura, hasta la actual estructura orgánica de la UE. De este modo, las instituciones de la UE son (art. 13 TUE): el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la UE, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas. Las cinco primeras son consideradas las instituciones principales, y las otras dos las instituciones económicas, a las que se añade, pero como órgano, el Banco Europeo de Inversiones. Existen dos órganos consultivos que son el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

### 3.1. *El Parlamento Europeo (PE)*

El PE representa a los pueblos y a la ciudadanía de la UE (art. 14 TUE). Sus funciones son las siguientes:

- ejerce, junto al Consejo, la función legislativa y la presupuestaria;
- ostenta el control democrático de todas las instituciones de la UE;
- elige al Presidente de la Comisión y aprueba a la Comisión, pudiendo aprobar una moción de censura y obligar a la Comisión a dimitir;
- elige al Defensor del Pueblo Europeo.

El PE es elegido por sufragio universal y directo desde 1979, y cuenta en la actualidad con 705 diputados, conocidos como eurodiputados. Las elecciones al PE, realizadas de acuerdo con los sistemas electorales nacionales, tienen lugar cada cinco años. Al comienzo de la legislatura se elige al Presidente del PE y a catorce Vicepresidentes.

El número de escaños asignados a cada Estado miembro depende principalmente de la población de cada uno de ellos (pero no es una proporción directa): Alemania 96, Francia 79, Italia 76, España 59, Polonia 52, Rumanía 33, Países Bajos 29, Bélgica 21, Chequia 21, Grecia 21, Hungría 21, Portugal 21, Suecia 21, Austria 19, Bulgaria 17, Dinamarca 14, Eslovaquia 14, Finlandia 14, Irlanda 13, Croacia 12, Lituania 11, Letonia 8, Eslovenia 8, Estonia 7, Chipre 6, Luxemburgo 6 y Malta 6.

Una vez elegidos, los diputados del PE no se agrupan por nacionalidad, sino por afinidad política, existiendo actualmente siete grupos políticos: Partido Popular Europeo, Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas, Renovar Europa (liberales), Verdes-Alianza Libre Europea, Conservadores y Reformistas (euroescépticos), Izquierda Unitaria Europea-Izquierda Verde Nórdica, No Inscritos.

La sede del PE se encuentra en Estrasburgo, donde se reúne mensualmente de forma plenaria. Las reuniones de las comisiones parlamentarias se desarrollan en Bruselas. Finalmente, los servicios administrativos están radicados en Luxemburgo.

A pesar de su nombre, el Parlamento Europeo careció durante mucho tiempo de la función propia que los parlamentos ostentan como es la de elaborar las leyes. En los orígenes de las Comunidades Europeas, la entonces Asamblea únicamente era consultada por el Consejo, el cual ejercía todo el poder legislativo. A mediados de los años 70 el PE pasó a participar en la elaboración del presupuesto. Con el AUE recibió poderes normativos en algunas materias por medio de los procedimientos de adopción de decisiones conocidos como dictamen conforme y cooperación. Con el Tratado de Maastricht, el PE se convirtió en verdadero colegislador junto con el Consejo en aquellas materias sometidas al nuevo procedimiento de codecisión, el cual fue simplificado por medio del Tratado de Ámsterdam, que también aumentó el número de materias sometidas al mismo, algo que también hizo el Tratado de Niza. Con el Tratado de Lisboa el procedimiento de codecisión se generalizó como procedimiento legislativo ordinario.

Respecto de la Comisión, el PE supervisa sus actividades, participa en la investidura del presidente de la misma y de los comisarios, y puede someterla a censura. Puede exigir a la Comisión la realización de una propuesta determinada y dirigir, tanto a la Comisión como al Consejo preguntas orales y escritas sobre las diferentes políticas que se estén desarrollando en la UE. Asimismo, el Parlamento puede crear comisiones temporales de investigación para examinar eventuales infracciones en la aplicación del Derecho de la UE y recibir peticiones de cualquier ciudadano sobre temas relacionados con la Unión que les conciernan directamente.

### 3.2. *El Consejo Europeo*

El Consejo Europeo deriva de las reuniones al más alto nivel que han venido celebrando los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros. La cumbre de París de diciembre de 1974 «institucionalizó» el Consejo Europeo, en el sentido de que oficializó las reuniones pero sin llegar a convertir dicho órgano en institución. Ha sido el tratado de Lisboa el que lo convirtió formalmente en institución de la UE (en parte para compensar el mayor poder que habían adquirido las instituciones más supranacionales y tener presentes oficialmente a los Estados miembros en dos instituciones).

El Consejo Europeo está compuesto por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, por su Presidente y por el Presidente de la Comisión. Se reúne al menos dos veces por semestre en las reuniones «ordinarias» y se pronuncia por consenso (salvo que los Tratados dispongan otra cosa), lo que significa que funciona como una organización internacional de cooperación.

Funciones del Consejo Europeo (art. 15 TUE):

- da a la UE los impulsos necesarios para su desarrollo y define las orientaciones y prioridades políticas generales;
- establece la política exterior y de seguridad común;
- designa al candidato a Presidente de la Comisión y nombra al Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad;
- se recoge taxativamente que no ejercerá función legislativa alguna.

El Consejo Europeo elige a su Presidente (casualmente, por mayoría cualificada) para un mandato de dos años y medio, renovable por otro mandato. El Presidente del Consejo Europeo asume la representación exterior de la UE en los asuntos de política exterior y seguridad.

### 3.3. *El Consejo (de la UE)*

El Consejo ejerce junto con el PE la función legislativa y presupuestaria. Por otro lado, le corresponde definir las políticas europeas, así como coordinar las políticas de los estados miembros (art 16 TUE). Es tanto poder legislativo como poder ejecutivo.

El Consejo está compuesto por un representante de cada estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro. Su composición varía en función de las materias que figuren en el orden del día de las distintas reuniones. De este modo, cuando trata asuntos generales, el Consejo estará integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores (Consejo de asuntos generales) y cuando se tratan cuestiones de cualquier otro tipo, el Consejo lo compondrán los Ministros del sector correspondiente, distinguiéndose así el Ecofin (Consejo de Ministros de Economía y Hacienda), el Consejo de agricultura, el Consejo de industria, el Consejo de medio ambiente, etc. El día

anterior a la reunión del Ecofin, se reúnen los Ministros del ramo de los países de la eurozona; esa reunión del Consejo se conoce como «Eurogrupo».

Vista su composición, anteriormente se conocía a esta institución como «Consejo de Ministros» y, posteriormente, para diferenciarlo del Consejo Europeo, como «Consejo de la UE» o «Consejo» a secas.

El Consejo es presidido, de forma sucesiva, por cada estado miembro por un período de seis meses (primer y segundo semestre de cada año), según el orden decidido por el propio Consejo. No obstante las sesiones en que se trate cuestiones de política exterior y de seguridad las presidirá el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El Consejo se pronuncia generalmente por mayoría cualificada (salvo que los Tratados digan otra cosa), que se define como un mínimo de 55 % de miembros del Consejo (15 países en la actual UE-27) que reúnan como mínimo el 65 % de la población de la UE. Se puede generar una minoría de bloqueo cuando la formen al menos cuatro miembros del Consejo (al menos, cuatro países en contra de una decisión) que representen el 35 % de la población de la UE, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considera alcanzada.

En algunos pocos casos el Consejo se pronuncia por mayoría simple (cuestiones administrativas propias) y en otros pocos, pero de mucha relevancia (como aceptar un nuevo país miembro), por unanimidad (lo que significa que el voto en contra es un veto).

Para agilizar la labor del Consejo existe el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), encargado de preparar los trabajos del Consejo.

### 3.4. *La Comisión Europea*

Dentro del esquema institucional europeo, la Comisión es una institución independiente de los Gobiernos de los estados miembros, que encarna la expresión de los intereses de la Unión Europea como tal. Su misión consiste en velar y proteger esos intereses estrictamente europeos, no los particulares o nacionales de los estados miembros. Por dicha razón a la Comisión le corresponde la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de los Tratados y de las normas adoptadas por el Consejo y el PE, razón por la que es conocida como la «guardiana» de los Tratados. La Comisión funciona también como un «Gobierno de diario», pues gestiona el día a día de la UE.

Funciones (art. 17 TUE):

- promueve el interés general de la UE;
- supervisa la aplicación de los Tratados y del Derecho de la UE;
- ejecuta el presupuesto y los programas;
- ejerce funciones de coordinación, ejecución y gestión;
- asume la representación exterior de la UE, salvo en o que se refiere a la política exterior y de seguridad;
- le corresponde la iniciativa legislativa.

En cuanto a la composición de la Comisión, ésta comprende un nacional de cada estado miembro, incluyendo su Presidente y el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (aunque se preveía la disminución del número de miembros a partir de noviembre de 2014, se retrasó dicha modificación para favorecer el «sí» de Irlanda al Tratado de Lisboa).

Los miembros de la Comisión (comisarios) son elegidos por razón de su competencia general y de su compromiso europeo, entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia. Los comisarios no representan a los estados de los que son nacionales, no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo, no pudiendo ejercer ninguna actividad profesional durante su mandato.

La duración del cargo de comisario y de Presidente de la Comisión es de cinco años (coincidiendo con la duración de la legislatura del PE). Para la elección de los mismos se sigue el siguiente procedimiento:

- teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas, el Consejo Europeo propone por mayoría cualificada un candidato a Presidente de la Comisión, que el PE debe aprobar;
- el Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, adopta la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar miembros de la Comisión;
- el Presidente de la Comisión, el Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (designado por el Consejo Europeo) y los demás comisarios se someten colegiadamente a la aprobación del PE.

La Comisión tiene su sede en Bruselas. Las decisiones o acuerdos se adoptan por mayoría absoluta. La Comisión cuenta, además, con una amplia infraestructura administrativa, de la que dependen más de 20.000 funcionarios.

El Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, dirige el Servicio Europeo de Acción Exterior, responsable de las relaciones diplomáticas con otros países y de la política exterior y de seguridad.

### 3.5. *El Tribunal de Justicia de la UE*

El Tribunal de Justicia de la UE comprende el Tribunal de Justicia (el supremo órgano jurisdiccional de la UE), el Tribunal General y los tribunales especializados (art. 19 TUE). Garantiza el respeto del Derecho Europeo.

El Tribunal de Justicia está compuesto por un juez por cada estado miembro, asistidos por once abogados generales. El Tribunal General está compuesto por dos jueces por estado miembro. Todo ellos son elegidos entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia, siendo nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los estados miembros, para un período de seis años que, además, es renovable.

El Tribunal de Justicia de la UE tiene como misión garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. En este sentido, es el único órgano jurisdiccional competente para dar una interpretación definitiva del Derecho Europeo o comprobar la invalidez de un acto de una institución europea. Asimismo, conocerá de las distintas acciones legales emprendidas contra los estados miembros que cometan infracciones.

Mediante sus sentencias e interpretaciones, el Tribunal de Justicia de la UE contribuye al desarrollo de una jurisprudencia europea uniforme aplicable a todos: instituciones de la UE, estados miembros, órganos jurisdiccionales nacionales, empresas y particulares. Tiene su sede en Luxemburgo.

### 3.6. *Las instituciones y órganos económicos*

#### a) **El Banco Central Europeo**

El BCE, con sede en Fráncfort, es la institución que gestiona el euro y dirige la política económica y monetaria de la UE, siendo su principal objetivo mantener la estabilidad de los precios.

Son miembros del BCE su Presidente, su vicepresidente y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de todos los estados miembros de la UE. Todos ellos forman el Consejo General mientras que en el Consejo de Gobierno solo participan los gobernadores de los bancos centrales de los países de la eurozona.

Las funciones del BCE consisten, entre otras, en:

- definir y ejecutar la política monetaria de la UE;
- establecer los tipos de interés a los que presta dinero a los bancos comerciales de la eurozona;
- gestionar las reservas de divisas de la eurozona;
- garantizar que las autoridades nacionales supervisan correctamente las instituciones y mercados financieros;
- autorizar la emisión de billetes en euros en la eurozona.

#### b) **El Tribunal de Cuentas Europeo**

Es el auditor independiente de la UE, a quien corresponde supervisar si la gestión financiera de la UE ha sido correcta, comprobando si los objetivos de gestión financiera se han cumplido, en qué medida y a qué precio.

El Tribunal de Cuentas está formado por veintisiete miembros (uno por cada estado miembro), nombrados por el Consejo previa consulta al PE, para un mandato de seis años.

#### c) **El Banco Europeo de Inversiones (BEI)**

El BEI es un órgano económico de la UE pero sin categoría de institución. Financia proyectos que contribuyan a impulsar el crecimiento y el empleo en Europa, mitigar el cambio climático y fomentar las políticas de la UE en otros países. Los estados miembros son los accionistas del BEI y en su órgano de administración participan su Presidente, un representante de cada Estado miembro y uno de la Comisión Europea.

En la UE el BEI financia inversiones que contribuyan a alguno de los siguientes objetivos: desarrollo económico de las regiones menos favorecidas; mejora de infraestructuras de interés europeo; protección del medio ambiente; reforzar la competitividad de la industria; apoyo a las Pymes; crecimiento del empleo; modernización de infraestructuras de educación y salud.

Fuera de la UE, el BEI apoya la puesta en práctica de la política europea de cooperación y ayuda al desarrollo en 120 países de África, Caribe, Pacífico, Mediterráneo, Europa Central y Oriental, Asia y América Latina.

### 3.7. *Los órganos consultivos*

#### a) **El Comité Económico y Social Europeo (CESE)**

Es un órgano consultivo de la UE compuesto por representantes de las organizaciones de trabajadores y empresarios y otros grupos de interés (agricultores, artesanos, cooperativas, consumidores, asociaciones, etc.).

Actualmente se compone de 326 miembros: Alemania, Francia e Italia, 24; España y Polonia, 21; Rumania, 15; Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal, Suecia, 12; Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda, Lituania, 9; Eslovenia y Letonia, 7; Estonia, 6; Chipre, Luxemburgo, Malta, 5.

Este órgano permite a los grupos de interés del ámbito económico y social emitir una opinión formal sobre las propuestas legislativas de la UE. Para ello, el CESE emite dictámenes sobre cuestiones de la UE para la Comisión Europea, el Consejo de la UE y el PE, y actúa como puente entre las instituciones de la UE con capacidad decisoria y los ciudadanos europeos.

#### **b) El Comité Europeo de las Regiones**

Es un órgano consultivo de la UE que representa a los entes regionales y locales de la UE. Está compuesto por representantes elegidos que estén al servicio de dichos entes.

Actualmente se compone de 329 miembros: Alemania, Francia e Italia, 24; España y Polonia, 21; Rumania, 15; Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal, Suecia, 12; Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda, Lituania, 9; Eslovenia, Estonia y Letonia, 7; Chipre y Luxemburgo, 6; Malta, 5.

El Comité de las regiones ha de ser consultado por las instituciones europeas al elaborar legislación sobre asuntos relacionados con la administración local y regional, como sanidad, educación, empleo, política social, cohesión económica y social, transporte, energía y cambio climático.

### *3.8. Las Agencias europeas*

Las agencias descentralizadas desempeñan tareas técnicas y científicas que **ayudan a las instituciones europeas a aplicar las políticas y a tomar decisiones**. Ofrecen a las instituciones y países de la UE conocimientos especializados en materias diversas, como alimentos, medicamentos, productos químicos, educación, calidad del entorno laboral, justicia, seguridad del transporte, derechos fundamentales, conocimiento, etc.

Existen 34, con sede en diferentes ciudades europeas. Por ejemplo, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo la tiene en Bilbao.

## **4. El ordenamiento jurídico de la UE**

### **a) El Derecho Europeo Primario**

Todos los Tratados constitutivos y modificativos conforman el Derecho Europeo Primario. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que aplicó la última reforma hasta la fecha en los Tratados previos, en la actualidad, los dos textos fundamentales vigentes son el Tratado de la UE (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

Es parte también del Derecho Primario Europeo la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2000, junto con el Tratado de Niza, y revisada en diciembre de 2007, a la vez que se aprobaba el Tratado de Lisboa. También lo será la Convención Europea de Derecho Humanos (adoptada por el Consejo de Europa en noviembre de 1950 inspirándose en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas), cuando la UE finalice su adhesión a la misma (desde 2013 existe un preacuerdo de adhesión).

Las disposiciones de Derecho Originario son las normas supremas del sistema jurídico de la UE y de los estados miembros (situándose por encima de las Constituciones nacionales).

## b) El Derecho Europeo Derivado

Las normas de Derecho Derivado son aquellas adoptadas por las instituciones de la UE y destinadas a desarrollar y alcanzar los objetivos de integración previstos por los Tratados. Las instituciones de la UE sólo pueden regular mediante normas jurídicas los ámbitos y con los requisitos expresamente autorizados y previstos por los Tratados (principio de atribución expresa de competencia), es decir, los referidos a las competencias exclusivas de la UE (art. 3 TFUE), la parte correspondiente a la UE en las competencias compartidas (art. 4 TFUE) y lo referido a la coordinación y complementación de determinados ámbitos (arts. 5 y 6 TFUE).

Las instituciones que pueden intervenir en la elaboración y adopción de los actos son aquéllas que ostentan el poder legislativo en la UE, a saber, el Consejo y el Parlamento Europeo (y la Comisión en cuanto a iniciativa).

Las normas jurídicas adoptadas por las instituciones de la UE con poder para ello, son actos legislativos (leyes) y pueden ser (art. 288 TFUE):

- Reglamento: tiene un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada estado miembro. Se aplica directamente en los estados miembros sin que se pueda modificar nada de su contenido.
- Directiva: obliga a los estados miembros destinatarios de la misma en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios. Se asemeja a una ley de bases o ley marco, pues no regula toda una materia sino sólo los aspectos esenciales para conseguir un resultado común en todos los estados miembros. La directiva no es directamente aplicable, sino que requiere que el estado destinatario adopte una norma de transposición para que pueda surtir efectos.
- Decisión: es obligatoria en todos sus elementos pero sólo para los destinatarios que determine. Su alcance es individual, no general, pero además de los estados también los particulares (personas físicas y/o jurídicas) pueden ser destinatarios de una decisión. La decisión, como el reglamento, es obligatoria en todos sus elementos, pero cuando se dirige a los estados es indirectamente aplicable, lo que requiere normas nacionales para generar efectos jurídicos.

Las instituciones de la UE también pueden adoptar recomendaciones y dictámenes que, a diferencia de los anteriores, no son obligatorios. El dictamen suele expresar una opinión del Consejo o de la Comisión sobre una determinada cuestión, mientras que la recomendación se utiliza por las instituciones para orientar la legislación de los estados en un sentido concreto, normalmente con el objetivo de que armonicen sus legislaciones en algún ámbito específico.

El procedimiento legislativo ordinario para la adopción de normas, conocido como codecisión, supone la participación conjunta del PE y el Consejo (art. 289 TFUE) y es el general para adoptar normas sobre la gran mayoría de competencias de la UE.

El proceso es el siguiente:

- la Comisión propone qué legislar y el Consejo elabora una propuesta;
- el PE puede aprobarla, rechazarla o introducir enmiendas;
- si el Consejo acepta las enmiendas, así se aprueba la norma;
- si el Consejo no acepta las enmiendas del PE se inicia un proceso de conciliación entre ambas instituciones;

- si en el proceso de conciliación logran un acuerdo, se aprueba el acto;
- si no logran un acuerdo, cada una de ellas puede vetar la norma.

Además, existen casos en los que el Consejo aprueba la norma previa consulta al PE y unos pocos casos en los que es el PE el que aprueba la norma previa consulta al Consejo. Finalmente, ambas instituciones pueden delegar en la Comisión poderes para adoptar actos legislativos (como hace todo parlamento con el Gobierno), lo que es común cuando se trata de desarrollar normas previas y con contenido técnico.



## V

# **Mercado interior de la Unión Europea y Unión Económica y Monetaria**

## **1. El mercado interior**

Como sabemos, en la base de todo el proceso de construcción europea se distinguen dos objetivos: uno inmediato o real, que es la integración económica, y otro el virtual o potencial, que es la unión política. El primero de ellos, el objetivo inmediato o real, de carácter económico, consiste en la integración progresiva de los mercados nacionales de los estados miembros en un mercado común y, posteriormente, en la integración progresiva de las economías nacionales en un sistema económico (y monetario) común. Ambos objetivos se recogen en el artículo 3 del TUE (números 3 y 4 respectivamente). El mercado único supone el pleno desarrollo de las denominadas «libertades fundamentales europeas» (anteriormente conocidas como libertades comunitarias): libre circulación de mercancías, libre circulación de trabajadores, derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, y libre circulación de capitales.

La noción de mercado común se desprendía del artículo 3 del antiguo Tratado de la CEE, que apuntaba al mercado común como a la creación de un espacio económico, que comprende el territorio de todos los Estados miembros, en el que los factores de producción, trabajo y capital debían circular libremente, como si de un mercado nacional se tratase. Inicialmente los avances en la construcción del mercado común fueron notables, hasta el punto de que en 1968 ya funcionaba una zona de libre comercio entre los seis países fundadores de las Comunidades Europeas. Sin embargo, la crisis de los años 70 frenó su desarrollo y se generó una situación en la que no se conseguían suprimir todas las barreras y todos los obstáculos que impedían la consolidación de un mercado verdaderamente común.

El Acta Única Europea de 1986 impulsó la puesta en marcha del mercado común, que pasó a denominar «mercado interior». Esta noción implica un «espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales se garantiza por los Tratados» (actual art. 26.2 TFUE). Así, el mercado interior aparece como un espacio verdaderamente unificado, al suprimir las aduanas interiores y los controles técnicos, físicos, fiscales y monetarios que les correspondían a las mismas.

Desde el 1 de enero de 1993 el mercado interior está desarrollado completamente. Desde entonces todos los países que se adhieren a la UE ingresan directamente al mercado interior (para lo que en los años previos a la adhesión, mientras son estados asociados, deben incorporar toda la normativa europea a su ordenamiento).

## 2. Libre circulación de mercancías

A través de la libre circulación de mercancías se ha logrado la creación de un mercado común sobre dos objetivos: la creación de una zona de libre comercio entre los Estados miembros y la creación de una unión aduanera común. Para ello, se han suprimido los aranceles aduaneros y las tasas de efecto equivalente, así como las restricciones cuantitativas a la importación entre Estados miembros y demás medidas de efecto equivalente, se han adaptado los monopolios de carácter comercial y se ha creado un arancel aduanero común de cara a países terceros. Su regulación fundamental se recoge en los artículos 28 a 37 del TFUE.

### 2.1. *Supresión de aranceles aduaneros, restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente.*

La libre circulación de mercancías comporta la supresión entre los Estados miembros de los obstáculos aduaneros tradicionales, tales como derechos de aduana, restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente, así como la eliminación de discriminaciones derivadas del mantenimiento de monopolios nacionales comerciales y de disposiciones fiscales internas.

El arancel aduanero es la carga pecuniaria que grava de forma unilateral y exclusiva a un producto importado en su paso por frontera, y se establece con dos objetivos: lograr ingresos dinerarios para el estado y proteger la producción interna encareciendo la competencia externa. La supresión de los aranceles aduaneros entre los estados miembros estaba prevista para 1970, sin embargo se logró con antelación, pues el 1 de julio de 1968 quedaron suprimidos los aranceles aduaneros entre los entonces seis estados miembros. Los estados que se han adherido con posterioridad han dispuesto de un período transitorio de seis años para adaptar su situación arancelaria.

A la par que la supresión del arancel aduanero se exigía la supresión de las exacciones de efecto equivalente. Según el Tribunal de Justicia, entre las mismas se incluye toda carga pecuniaria que, no constituyendo propiamente arancel aduanero, es unilateralmente impuesto por un estado miembro en el momento de importación o posteriormente, que grava un producto importado de otro estado miembro, sin recaer en el producto nacional similar (sentencia de 14/12/1962, asuntos 2/62 y 3/62). No obstante, el Tribunal admitió unas limitadas excepciones, de modo que es posible el establecimiento de una tasa de efecto equivalente cuando se cobre al importador como contrapartida a un servicio prestado por la Administración, siempre que la tasa sea proporcional al servicio, o cuando se trate de una tasa impuesta por la propia UE.

También debían ser suprimidos las restricciones cuantitativas a la importación entre los estados miembros, así como las medidas de efecto equivalente. Se trataba de eliminar toda limitación que un estado miembro pudiera establecer a la importación de productos de otro estado miembro establecida en función de la cantidad y cualquier otra medida formal que tratase de proteger la producción nacional, lo que conllevaba el mismo efecto de impedir la libre circulación de mercancías entre los estados miembros. Esta amplia formulación ha permitido eliminar toda una multiplicidad de exigencias comerciales impuestas por las legislaciones internas de los estados miembros.

Esta normativa presenta una excepción: los estados miembros podrán establecer prohibiciones o restricciones a la importación o exportación justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o ar-

queológico nacional o protección de la propiedad industrial o comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no pueden constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros. El Tribunal de Justicia ha interpretado este precepto de manera estricta para salvaguardar en todo caso la libre circulación de mercancías, por ello, siempre que es posible, deberá adoptarse otro tipo de medida en lugar de una restricción.

Las sentencias que el Tribunal de Justicia ha tenido que adoptar en esta materia han tendido siempre a facilitar el ejercicio de la libre circulación de mercancías, impidiendo la puesta en práctica de medidas que obstaculizaban dicha libertad. Un claro ejemplo lo encontramos en la sentencia *Cassis de Dijon*, de 20 de febrero de 1979. El caso se refiere al litigio surgido con relación a la importación en Alemania de la crema de Cassis, un licor francés. La reglamentación alemana imponía para la comercialización de ciertos licores, de origen alemán o extranjero, un contenido alcohólico mínimo de 25 %. El licor francés tenía un grado de alcohol inferior al 20 %, por lo que las autoridades alemanas impidieron su importación alegando la necesidad de proteger al consumidor alemán sobre las consecuencias de ingerir bebidas con un grado de alcohol inferior al exigido. El Tribunal de Justicia consideró que la decisión adoptada por las autoridades alemanas no era proporcional, y cabía la posibilidad de adoptar otro tipo de medidas que no restringieran la libre circulación de mercancías, como la de informar al consumidor incluyendo un mensaje al respecto en la etiqueta del producto.

Otra importante decisión del Tribunal de Justicia fue la sentencia *Cinéthèque*, de 11 de julio de 1985, por la que se extiende la prohibición de restricciones cuantitativas a la importación de productos de otros estados miembros y las medidas de efecto equivalente a toda normativa de un estado miembro que objetivamente entorpezca los intercambios con otros estados miembros, incluso aunque su aplicación produzca el mismo efecto restrictivo en el comercio interno. El caso se refería a la ley francesa que prohibía la difusión de películas por videocasetes durante un año a partir de su explotación en salas comerciales. La normativa no discriminaba a los productos extranjeros respecto de los nacionales, pues se aplicaba a todo tipo de películas, con independencia de su origen, siendo su objetivo estimular la producción cinematográfica en sí. Un importador francés, compraba las cintas de vídeo en Alemania, donde no existía tal regulación y vendía el producto en Francia, sin que se cumpliera el plazo del año. Las autoridades francesas impidieron la actividad de este importador. El Tribunal de Justicia concluyó que, objetivamente, la normativa francesa era susceptible de restringir los intercambios comunitarios debido a la disparidad de regímenes existentes en los Estados miembros en esta materia y debía suprimirse.

## 2.2. La creación de una unión aduanera

La unión aduanera se fundamenta en un libre intercambio de mercancías entre estados miembros, mediante la supresión de derechos de aduana a la importación y a la exportación, así como de exacciones de efecto equivalente, y en la adopción de un arancel aduanero común para los productos procedentes de países terceros.

Con relación a la proyección interna de la unión aduanera, la misma conlleva la eliminación estricta entre operadores de los estados miembros de derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente, así como de cualquier otro obstáculo aduanero, técnico o fiscal que pueda entorpecer ese libre comercio intracomunitario.

Respecto al alcance de la dimensión externa de la unión aduanera, ésta se concreta en una unificación de cargas arancelarias frente al exterior; esto es, todos los estados miem-

bro aplican los mismos aranceles a la importación de mercancías procedentes de países terceros. Esta unificación de cargas arancelarias en las fronteras exteriores de la UE se ha conseguido mediante la adopción de un «arancel aduanero común» y el desarrollo en torno a él de una política comercial común.

La unión aduanera, por lo tanto, queda configurada por dos elementos. El primero se presenta en el plano intracomunitario y consiste en la libre circulación de mercancías entre los estados miembros. En segundo lugar, en el plano externo, todos los estados miembros han de aplicar las mismas cargas arancelarias y el mismo trato comercial a los productos procedentes de países no miembros de la UE. Este segundo elemento, supone en la práctica que el producto proveniente de un país tercero e importado por el puerto de Hamburgo, pagará el arancel correspondiente a las autoridades alemanas, el mismo que habría de pagar a las autoridades españolas si dicho producto fuese importado a la UE por el puerto de Bilbao. Ahora bien, una vez pagado el arancel en frontera no deberá volver a ser pagado al trasladarse de un estado miembro a otro.

### *2.3. Ámbito de aplicación*

En cuanto al ámbito material de aplicación de la libre circulación de mercancías, la normativa comunitaria afecta a todo tipo de mercancías originarias de un Estado miembro, así como a las que, provenientes de un país tercero, se encuentran en libre práctica en el territorio de la UE.

Por mercancía se entiende a nivel comunitario todo bien valorable en dinero y susceptible como tal de ser objeto de una transacción comercial (sentencia de 10/12/1968, asunto 7/68). Esta acepción engloba todos los productos, industriales o de otra naturaleza, como los agrarios, que se benefician también del libre comercio en los límites establecidos por la Política Agrícola Común. De este modo, ningún sector económico escapa a las reglas de la libre circulación de mercancías, a no ser que así lo establezca alguna disposición expresa del Derecho Europeo.

Los productos originarios de los estados miembros son aquellos que han sido enteramente obtenidos y/o elaborados en alguno de ellos o aquellos productos que, habiendo sido objeto de un proceso de fabricación en varios estados, incluso en países terceros no miembros de la UE, sufren en un estado miembro la última transformación sustancial, económicamente justificada, efectuada por una empresa equipada a tal efecto y que desemboca en la elaboración de un producto nuevo o que represente un estado de fabricación importante.

Por lo tanto, en primer lugar, la libre circulación de mercancías recae en los productos enteramente elaborados en los estados miembros, como los minerales, los productos del reino vegetal, los productos de la caza y de la pesca, los productos extraídos del suelo o del subsuelo marítimo, y los productos obtenidos a partir de cualquiera de los recursos enumerados o de sus derivados. En segundo lugar, dicha libertad recae sobre los productos que sufren la última manipulación importante en un estado miembro, siempre que esa última transformación conduzca a la fabricación de un producto nuevo y original, diferente de cada uno de los productos empleados, lo que significa que una transformación es sustancial sólo cuando el producto obtenido presenta unas propiedades y una composición específica propias que no tenía anteriormente. Se excluyen operaciones como enlatado al vacío de productos animales, separación de partes averiadas, cambios de envase, colocación de marcas o etiquetas, etc. Estas operaciones realizadas en un estado miembro sobre productos fabricados fuera de la UE no suponen que el producto en cuestión goce de la libre circulación de mercancías.

Además de sobre los productos originarios de los estados miembros, la libre circulación de mercancías recae sobre los productos que se encuentran en libre práctica en el territorio de la UE. Se consideran en libre práctica en un estado miembro los productos procedentes de un país tercero una vez que han satisfecho las formalidades de importación y los derechos de aduana y las tasas de efecto equivalente exigidas por la normativa arancelaria y comercial europea en el estado miembro de importación, y siempre que no se haya beneficiado de una rebaja total o parcial de estas cargas arancelarias.

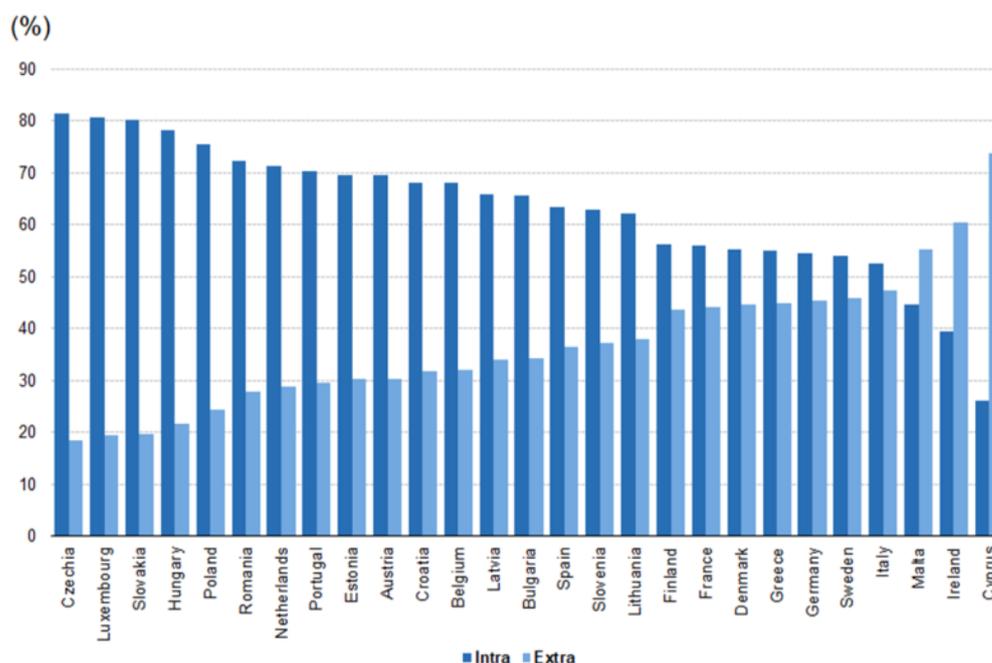
En el momento en que los productos procedentes de países terceros son puestos en libre práctica en el territorio de la UE quedan total y definitivamente asimilados a los productos originarios de los estados miembros a efectos de su libre circulación. Es decir, una vez dentro de la UE, los productos procedentes de países terceros no podrán sufrir ninguna restricción a su circulación, pues sobre ellos se aplica la normativa comunitaria de libre circulación de mercancías. Por ejemplo, si desembarcan mil coches fabricados en Japón en el puerto de Bilbao y se pagan en la aduana las correspondientes tasas arancelarias, no hay que abonar ningún concepto cuando parte de los mismos se distribuya en Francia y en Portugal.

En lo que al ámbito de aplicación geográfico se refiere, se habla de que la libre circulación de mercancías se aplica en el territorio de la UE o, si se quiere, en el territorio de los estados miembros. Ahora bien, el territorio aduanero de la UE, en el que las mercancías originarias y aquellas en libre práctica han de circular libremente, no coincide exactamente con las fronteras políticas de los estados miembros.

Por un lado, ciertas zonas geográficas de algunos estados miembros están fuera del territorio aduanero europeo: las Islas Feroe y Groenlandia de Dinamarca; parte de la isla alemana de Helgoland y del territorio de Büsingen; Ceuta y Melilla; los municipios italianos de Livigno y Campione, así como las aguas nacionales del lago Lugano comprendidas entre la orilla y la frontera política de la zona situada entre Ponte Tresa y Puerto Ceresio; los territorios franceses de Ultramar (Mayotte, Nueva Caledonia y sus dependencias, las islas Wallis y Futuna, la Polinesia y las Tierras centrales y antárticas). En el caso de Francia, los Departamentos franceses de Ultramar (Guadalupe, Martinica y Guyana en América, y Reunión en el Océano Índico) sí forman parte del territorio aduanero comunitario. Por tanto, exceptuando los espacios citados, las disposiciones de la libre circulación de mercancías se aplican al resto del territorio de los estados miembros, comprendiendo sus respectivos espacios jurisdiccionales aéreos y marítimos.

Por otro lado, existen dos casos en sentido contrario, referidos a dos pequeños estados, no miembros de la UE, cuyo territorio está incorporado al espacio aduanero comunitario, en virtud de los correspondientes convenios establecidos entre cada uno de los dos países con algún estado miembro. Se trata del Principado de Mónaco (acuerdo con Francia, 1963) y la República de San Marino (convención con Italia, 1939). También Andorra es parte de la unión aduanera desde 1991 (acuerdo con la entonces CE).

En la actualidad las relaciones comerciales entre los estados miembros están plenamente integradas gracias al mercado interior, lo que se aprecia claramente en el comercio de mercancías entre los propios estados miembros con respecto al comercio exterior con países terceros.

**Gráfico 2: Comercio intra y extra-UE**

Fuente: Eurostat

### 3. Libre circulación de trabajadores

La libre circulación de trabajadores constituye el derecho que tiene todo nacional de un estado miembro de la UE, cualquiera que sea su lugar de residencia, de trasladarse a otro estado miembro para acceder a un empleo asalariado en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales del país miembro de acogida. A pesar de ser considerada uno de los mayores logros comunitarios en materia social, debe tenerse en cuenta que esta libertad garantiza una igualdad de trato para el trabajador nacional de un estado miembro emigrante en otro estado miembro a la hora de acceder a un puesto de trabajo, y no la obtención del puesto de trabajo en sí. El TFUE regula esta libertad en los artículos 45 a 48.

#### 3.1. Beneficiarios

Es beneficiario titular a la persona física nacional de un estado miembro que se desplaza a otro estado miembro para trabajar por cuenta ajena.

Son tres los requisitos que debe cumplir:

- Tener la nacionalidad de uno de los estados miembros.
- Desplazamiento a otro estado miembro. Las posibles situaciones de discriminación en el ámbito interno de un estado (por diferencias dentro de los territorios/regiones del mismo) deberán ser solventadas conforme al ordenamiento jurídico del estado correspondiente.
- Los motivos del desplazamiento han de ser laborales: el nacional de un estado miembro se desplaza a otro estado miembro con la pretensión de trabajar en ese otro país. Si el traslado se debe a cualquier otra razón de carácter extralaboral, la situación queda fuera del amparo de la normativa europea sobre libre circulación de trabajadores.

Cumplidos estos requisitos, el trabajador queda amparado por la normativa europea, incluso aunque sea desplazado temporalmente por su empleador a un país tercero para una misión determinada. Asimismo, el trabajador queda amparado aunque desempeñe un trabajo a tiempo parcial e independientemente de los ingresos que perciba por esa actividad.

Los beneficiarios secundarios de la libre circulación de trabajadores son los familiares del titular, es decir, los familiares del nacional de un estado miembro que se desplaza a otro estado miembro por razones laborales. Se incluyen en esta categoría: el cónyuge del trabajador, sus descendientes menores de 21 años o mayores todavía a su cargo, sus ascendientes y los de su cónyuge que estén a su cargo. Todos estos familiares son amparados por la normativa europea con independencia de su nacionalidad, es decir, aunque sean nacionales de un país no miembro de la UE.

### 3.2. *Actividad susceptible de realizarse por cuenta ajena*

La libre circulación de trabajadores se aplica, con carácter general, a cualquier actividad económica susceptible de realizarse por cuenta ajena, sin que quepa excluir en principio ningún sector específico.

La única excepción es la referida a los empleos en la administración pública, para los que cabe excluir a los nacionales de otros estados miembros. El Tribunal de Justicia tuvo que solventar los problemas que en la práctica se dieron sobre la noción de «empleo en la administración pública», por medio de las sentencias de 17 de diciembre de 1980 y de 26 de mayo de 1982 (asunto 149/79). El asunto se refiere al hecho de que ciertos organismos belgas, tales como el Ayuntamiento de Bruselas, la Comuna de Audaghem, la Sociedad Nacional de Ferrocarriles Belgas y la Sociedad de Ferrocarriles Vecinales lanzaron una convocatoria de diversos puestos de trabajo (conductor de tren, asentador de vía, electricistas, secretarías, vigilante de noche en el Municipio de Bruselas, etc.), y para todos ellos se exigía como requisito la nacionalidad belga.

El Tribunal de Justicia determinó que para poder acceder a un puesto de trabajo en la Administración Pública de un estado miembro (al nivel que sea: Administración central o estatal, regional o autonómica, municipal o local, etc.) no cabe exigir la nacionalidad del estado miembro en cuestión en todos los casos. Según el Tribunal, sólo aquellos empleos que supongan el ejercicio directo o indirecto del poder público, esto es, facultades exorbitantes propias de la Administración Pública, y aquellos que tengan por misión fundamental la salvaguarda de los intereses del estado o de otras colectividades públicas, son susceptibles de incluirse en el ámbito de esta excepción y, por lo tanto, sólo en ellos podría exigirse la nacionalidad.

En todo caso, la posibilidad de exigir la nacionalidad para aquellos puestos que supongan ejercicio de poder público es, precisamente, una posibilidad de la que dispone el estado miembro y no una obligación. La autoridad competente es libre de no exigir la nacionalidad.

### 3.3. *Contenido*

#### a) **Entrada, residencia y permanencia en el territorio de un estado miembro.**

La libre circulación de trabajadores otorga a los beneficiarios de la misma el derecho a desplazarse libremente por el territorio de la UE con el propósito de acceder a ofertas de trabajo, el derecho a residir en un estado miembro una vez conseguido el empleo, y el derecho a permanecer en el territorio de un estado miembro después de haber cesado definitivamente en la actividad laboral.

En cuanto los derechos de entrada y residencia, la normativa desarrollada por las instituciones de la UE prescribe una serie de formalidades administrativas para el ejercicio de tales derechos, pero se trata de exigencias documentales que han de considerarse puramente declarativas de tales derechos (no los crean, pues los derechos emanan del propio Tratado). Así, en cuanto al derecho de entrada, para su ejercicio basta la simple tenencia del pasaporte o del DNI vigente. Cumplimentando este requisito documental (mostrar el DNI, en el caso de que la correspondiente autoridad lo solicite), cualquier ciudadano de un estado miembro puede entrar en otro estado miembro, sin necesidad de justificar que va a realizar en su territorio una actividad laboral.

Desde 1968 los países de la CE/UE reconocen un derecho de estancia de tres meses a aquellas personas, nacionales de un estado miembro, que se desplacen a buscar trabajo (sin tener de antemano una oferta laboral). Posteriormente, en 1974, este derecho se extendió a los ciudadanos nacionales de un estado miembro que se desplazan otro estado miembro por razones turísticas. En consecuencia, este derecho supera la libre circulación de trabajadores, pues supone que todo nacional de un estado miembro tiene un derecho general de estancia de tres meses en cualquier estado miembro, sin necesidad de que se desplace por razones laborales. Eso sí, en el caso de que durante ese plazo, ese ciudadano se decida a buscar un empleo, lo hará sabiendo que se le garantiza la igualdad de trato con los nacionales del estado miembro en que trata de acceder al puesto de trabajo.

En lo que respecta al derecho de residencia, su ejercicio comporta la previa condición de nacional de un estado miembro que desarrolla una actividad laboral en el estado miembro donde reside, lo que se constata en la «tarjeta de residencia de ciudadano de un Estado miembro de la UE» (diferente del permiso de residencia para extranjeros de países terceros). Para que el estado miembro de acogida expida esta tarjeta, el interesado debe presentar su documento de entrada (DNI o pasaporte) y una prueba de que trabaja o se dispone a hacerlo en el estado miembro de acogida (un contrato, el compromiso de empleo por parte de una empresa, etc.). En todo caso, la tarjeta de residencia tiene un carácter puramente declarativo, de modo que el trabajador adquiere el derecho de residencia en virtud de normativa de la UE, independientemente de que el estado miembro de acogida emita la tarjeta de residencia.

En cuanto al derecho de permanencia, el trabajador emigrante, una vez haya cesado definitivamente en la actividad laboral, tiene derecho a permanecer en el estado miembro de acogida si cumple ciertos requisitos relativos a plazos de residencia. De este modo, si el trabajador se jubila, deberá haber residido con tres años de anterioridad en el estado miembro en el que desea permanecer y haber trabajado los últimos doce meses en el mismo; si la causa del cese es la incapacidad definitiva, podrá permanecer en el estado miembro en el que haya residido previamente dos años.

Por otro lado, razones de Orden, Seguridad y Salud Pública pueden constituir excepciones a la libre circulación de trabajadores. Se trata de las enfermedades tipificadas como dolencias contagiosas y estados psíquicos graves. Esta excepción sólo puede invocarse para impedir la entrada o la emisión de la tarjeta de residencia. Si el interesado ya es titular de la misma, no puede ver derogados sus derechos.

Los motivos de Orden y Seguridad Públicos han conllevado problemas de interpretación. Según Tribunal de Justicia se podrá invocar el Orden y la Seguridad Pública como excepción a la libre circulación de trabajadores únicamente cuando el comportamiento del interesado represente una amenaza real y efectiva para los intereses y valores esenciales de un estado miembro (pudiendo dar lugar incluso a su expulsión). Por el contrario, no podrá invocarse

cuando el interesado únicamente no haya cumplido con las formalidades de entrada y de residencia o cuando el interesado se desplaza para desarrollar trabajos reprobables socialmente pero autorizados para los nacionales del estado miembro de acogida (por ejemplo, la prostitución).

#### **b) Acceso al empleo asalariado**

La libre circulación de trabajadores conlleva la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los estados miembros de la UE en lo que respecta al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

Respecto del acceso a un empleo asalariado, el principio general consiste en que todo nacional de un estado miembro tiene derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena en el territorio de otro estado miembro conforme a las disposiciones que regulan el empleo de los trabajadores nacionales, beneficiándose de las mismas prerrogativas de que disfrutaban dichos nacionales en cuanto al acceso a empleos disponibles.

La normativa europea prohíbe a los estados miembros toda una serie de prácticas discriminatorias a la hora de reclutar trabajadores extranjeros, nacionales de otro estado miembro. Así, se considera contrario a la libre circulación de trabajadores el subordinar las demandas o las ofertas de trabajo dirigidas a extranjeros a condiciones especiales de empleo que no se exigen a la hora de contratar trabajadores nacionales, como pueden ser la imposición de la previa inscripción en una oficina de colocación o la exigencia de un permiso de trabajo. Del mismo modo, se prohíbe supeditar las ofertas de trabajo a condiciones que, aun no suponiendo exigencia de la nacionalidad, producen el mismo efecto, excluyendo de los empleos ofrecidos a los nacionales de otro estado miembro, como puede ser la exigencia de residencia o domicilio previo en el estado miembro en el que se realiza la oferta de trabajo. Por último, se prohíbe toda norma que limite en número o porcentaje (por sectores o empresas, por regiones o a escala nacional) el empleo de los trabajadores de otros estados miembros (limitación que se mantenía, en contra del Derecho de la UE, en actividades deportivas como el fútbol).

#### **c) Condiciones de trabajo y ventajas sociales**

En primer lugar, se establece que en el territorio de los estados miembros el trabajador emigrante, nacional de un estado miembro, no puede ser discriminado por razón de su nacionalidad, en lo que concierne a las condiciones de empleo y, especialmente, a su retribución, condiciones de despido y reinserción profesional, si eventualmente se encontrara en paro.

En segundo lugar, se extiende a los trabajadores emigrantes el conjunto de ventajas sociales y fiscales derivadas de la relación concreta que tengan con su empleador, y de las que gozan asimismo los propios trabajadores nacionales.

A este respecto, destaca la interpretación extensiva que ha hecho el Tribunal de Justicia, reconociendo a los trabajadores nacionales de un estado miembro que desarrollan la actividad laboral en otro, y a título derivado a sus familiares, el derecho a beneficiarse de «cualquier ventaja social», aun no relacionada con el vínculo laboral que une al interesado con su empleador, y siempre que ese mismo beneficio social sea concedido a los propios nacionales del estado miembro de acogida. Así, por ejemplo, se consideran ventajas sociales atribuibles a los trabajadores emigrantes o a sus familiares: la reducción en los precios del transporte por familia numerosa, un subsidio especial de vejez que garantiza una renta mínima a las personas mayores ascendentes a cargo de un trabajador, la concesión de un

préstamo sin interés con ocasión del nacimiento de un hijo, el derecho de residencia a la compañera de un trabajador emigrante, las becas otorgadas por los estados miembros a los hijos de sus propios nacionales para estudiar en el extranjero, etc.

La igualdad de trato se extiende también al derecho que tiene el trabajador emigrante de acceder a los centros de formación profesional en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales, incluyéndose los estudios universitarios que preparen directamente para el ejercicio de una profesión.

Los trabajadores inmigrantes se benefician, asimismo, de la posibilidad de afiliarse a los sindicatos que existan en el estado de acogida y de ejercitar los derechos sindicales, incluido el sufragio activo y pasivo en la elección de órganos de representación de los trabajadores de la empresa.

Por último, la regulación europea reconoce a los trabajadores emigrantes el beneficio de todos los derechos y ventajas que el Estado miembro de acogida dispense a sus propios trabajadores en materia de alojamiento, incluido el acceso a la propiedad de la vivienda.

#### **d) Prestaciones de Seguridad Social**

En lo relativo a las prestaciones de Seguridad Social, la UE persigue la coordinación de las diferentes legislaciones sobre Seguridad Social de los estados miembros. Los ordenamientos nacionales recogen, como mínimo, las siguientes 8 prestaciones de Seguridad Social: enfermedad y maternidad, invalidez, vejez, viudedad, orfandad, enfermedad y accidente laboral, subsidio de desempleo, prestaciones familiares.

Asimismo, se establece el principio general consistente en que los nacionales de un estado miembro que son trabajadores en otro estado miembro se someten al sistema de Seguridad Social del estado miembro donde están empleados, incluso aunque residan en otro estado miembro (caso de los trabajadores transfronterizos).

En este ámbito el principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de la nacionalidad supone que, una vez sometido a un sistema de Seguridad Social, el trabajador emigrante tiene los mismos derechos y obligaciones derivados de tal sistema que los nacionales del estado miembro de acogida. En segundo lugar, se totalizan todos los períodos de cotización, empleo y residencia cubiertos en los diferentes estados miembros en que haya trabajado el interesado, siendo concretados en un momento posterior por el principio de «prorrata temporis». Por último, el trabajador que adquiere el derecho a una determinada prestación que se cobre en metálico, podrá trasladar su cobro al estado miembro donde fije su residencia.

#### *3.4. Los derechos específicos de los familiares del titular*

Los familiares del nacional de un estado miembro que se traslada a otro estado miembro por razones laborales son beneficiarios secundarios de la libre circulación de trabajadores. Así, pueden disfrutar de los mismos derechos que el titular, de modo que se les reconoce el derecho a residir en el estado miembro de acogida junto al trabajador emigrante y el derecho a acceder a una actividad laboral en las mismas condiciones que los nacionales del estado miembro de acogida. Al obtener un puesto de trabajo pasan a ser trabajadores emigrantes, por lo que disfrutarán de todos los derechos la libre circulación de trabajadores.

Además, los familiares del trabajador emigrante ostentan una serie derechos por su condición de familiares:

- los hijos del trabajador emigrante disfrutan de la igualdad de trato en lo que se refiere a las condiciones de admisión en los centros de formación, de cualquier clase, en el estado miembro de acogida;
- los familiares beneficiarios secundarios tienen garantizadas las prestaciones de Seguridad Social que les sean atribuibles por su condición de miembro de la familia del trabajador emigrante, así como todas las ventajas sociales que la legislación del estado miembro de acogida otorgue a sus propios nacionales.

Para que los familiares del trabajador emigrante extraigan todos estos derechos de la normativa europea, es necesario que el trabajador emigrante disponga de un alojamiento considerado como normal para los trabajadores nacionales de la región donde se encuentra empleado. Se trata, por un lado, de asegurar unas condiciones de vida dignas para los familiares y, por otro, de no generar cargas extra al estado miembro de acogida. Ahora bien, según el Tribunal de Justicia, esta condición debe interpretarse ampliamente y no puede ser utilizada como una restricción a la libre circulación.

#### **4. Derecho de establecimiento y libre prestación de servicios**

Aunque se habla usualmente de libre prestación de servicios (o, incluso, libre circulación de servicios), nos encontramos ante dos libertades interconectadas (o una libertad doble): el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. Se regula en los artículos 49 a 62 del TFUE. En esta materia son numerosas las Directivas de armonización y de coordinación de las legislaciones nacionales, por las que se establecen, respecto a determinadas profesiones y actividades económicas, las condiciones comunes para el ejercicio efectivo de estas libertades en los diferentes Estados miembros.

##### *4.1. Concepto y contenido*

En lo que al derecho de establecimiento se refiere, se derivan dos modalidades de ejercicio práctico de esta libertad:

- El derecho de toda persona física, nacional de un estado miembro, de desplazarse a otro estado miembro y establecerse en él como profesional autónomo, en las mismas condiciones determinadas por la legislación de ese estado para sus propios nacionales.
- La libertad de toda persona –física o jurídica– nacional de un estado miembro de constituir y gestionar en el territorio de otro estado miembro empresas, así como establecimientos secundarios (filiales, agencias y sucursales), en las mismas condiciones previstas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales.

Por su parte, la libre prestación de servicios se define como el derecho de toda persona nacional de un estado miembro, profesional establecido en el territorio de la UE (en el estado miembro del que es nacional o en cualquier otro estado miembro), a desplazarse a otro estado miembro a efectos de realizar un acto aislado de su actividad profesional, en las mismas condiciones que rijan para los propios nacionales del país destinatario del servicio.

Como se ve, ambas libertades se otorgan a los profesionales autónomos, es decir, a los trabajadores por cuenta propia, diferentes de los trabajadores asalariados o por cuenta ajena, que son los beneficiarios de la libre circulación de trabajadores. No obstante, existen dos claras diferencias entre el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. En primer lugar, el derecho de establecimiento presenta un carácter permanente en cuanto a

su ejercicio, pues se trata de que el profesional autónomo nacional de un estado miembro se instala de forma duradera en otro estado miembro; en cambio, la libre prestación de servicios presenta un carácter no permanente, pues el profesional autónomo nacional de un estado miembro se traslada de manera temporal a otro estado miembro a prestar un servicio. En segundo lugar, la persona que se establece en otro estado miembro queda plenamente sometida en el ejercicio de su actividad a la legislación de ese estado; mientras que quien se desplaza temporalmente a prestar un servicio a otro Estado miembro, se mantiene bajo la aplicación de la legislación del estado miembro de origen y sólo se le aplica la legislación del estado de destino del servicio en los términos establecidos por la normativa europea.

La prestación de servicios comprende tres supuestos o modalidades:

**a) El profesional autónomo, nacional de un estado miembro, que se desplaza a otro estado miembro a prestar un servicio.**

La actividad principal (la prestación del servicio) y todos los actos instrumentales necesarios para llevarla a cabo quedan amparados por la normativa europea frente a cualquier restricción o discriminación. Para ello, es necesario que el prestador del servicio sea un profesional establecido en un estado miembro y que tanto él como el destinatario del servicio residan en estados miembros diferentes. Si el prestador del servicio se encuentra establecido en el mismo estado miembro en el que se presta el servicio, se aplica la correspondiente normativa de ese estado y no la comunitaria. Si el prestador del servicio se encuentra establecido en un tercer país no miembro de la UE, aunque tal prestador sea nacional de un estado miembro, no queda amparado por la libre prestación de servicios.

**b) Desplazamiento a otro estado miembro, no del prestador del servicio, sino del destinatario del mismo.**

Se trata de la denominada «dimensión pasiva de la libre prestación de servicios». Cuando un nacional de un estado miembro se desplaza a otro estado miembro para recibir un servicio, todos los actos que necesariamente ha de realizar para recibir tal servicio quedan amparados por la normativa europea. Se trata, por ejemplo, de casos como el de un ciudadano francés que viaja al Reino Unido a recibir un tratamiento médico, el de un ciudadano alemán que realiza un viaje turístico a España, el de un ciudadano holandés que se traslada a Italia a realizar sus estudios, o el de un ciudadano austriaco que acude a Suecia a presenciar un partido de fútbol. Todos estos ciudadanos, nacionales de un estado miembro, son destinatarios potenciales de un sin fin de servicios por parte de profesionales establecidos en los estados a los que se desplazan, es decir, entran en la órbita de dichos profesionales a prestar libremente servicios, por lo que estos supuestos se hallan amparados por la normativa europea sobre libre prestación de servicios.

Esta acepción se deriva de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en concreto, de los asuntos *Luisi y Carbone* (286/82 y 26/83, sentencia de 28 de enero de 1984), referidos a dos casos en los que estos dos ciudadanos italianos habían sido procesados por la Hacienda italiana a raíz de haber sacado del país una cantidad de dinero superior a la permitida por las leyes italianas en concepto de gastos extranjeros. Los abogados defensores alegaron que el dinero había sido utilizado para pagar un viaje turístico por Alemania en el caso de Graziana Luisi y un tratamiento médico en Francia y en Alemania en el caso de Giuseppe Carbone. El Tribunal de Justicia les dio la razón sentando la idea de que la libre prestación comprende también la libertad del destinatario del servicio a desplazarse libremente a otro Estado miembro para recibir allí un servicio, incluyéndose viajes de negocios, turísticos, de estudios, para recibir tratamientos médicos, etc.

**c) Desplazamiento de un estado miembro a otro, no del prestador del servicio ni del destinatario del mismo, sino del servicio en sí mismo.**

La prestación de servicios a través de medios de comunicación se encuentra amparada por la normativa europea sobre libre prestación de servicios, de modo que se prohíbe toda restricción o discriminación y se establece el principio de igualdad de trato. Nos referimos a supuestos como, por ejemplo, el envío por correo de un informe jurídico, la emisión de programas por televisión, los servicios prestados a través de Internet, etc.

**4.2. Beneficiarios**

En primer lugar, se benefician de la normativa europea sobre derecho de establecimiento y libre prestación de servicios las personas físicas nacionales de los estados miembros de la UE. Como sucede con la libre circulación de trabajadores asalariados, corresponde a las legislaciones de los estados miembros la determinación de los criterios de atribución de la nacionalidad, respetando siempre el Derecho Europeo.

A diferencia de lo que sucede con el derecho de establecimiento, en el caso concreto de la libre prestación de servicios, para que el nacional de un estado miembro, ya sea prestador del servicio o destinatario del mismo, pueda beneficiarse de esta libertad es necesario que el prestador del servicio esté establecido en el territorio de la UE (en un estado miembro).

A título derivado, se contemplan como beneficiarios a los familiares de los profesionales autónomos. Son los mismos familiares que los enumerados en la libre circulación de trabajadores: el cónyuge del trabajador (en este caso, del profesional), sus descendientes menores de 21 años o mayores todavía a su cargo, sus ascendientes y los de su cónyuge que estén a su cargo. No tienen por qué ser nacionales de un estado miembro. Ahora bien, los familiares del profesional únicamente se beneficiarán de las prerrogativas de la libre circulación si el profesional autónomo ejerce el derecho de establecimiento, dado que si sólo ejerce la libre prestación de servicios se desplaza de forma temporal, lo que no da lugar al disfrute de derechos derivados para sus familiares.

Por lo que se refiere a las personas jurídicas, son beneficiarias del derecho de establecimiento y de la libre prestación de servicios las sociedades y las personas morales. Concretamente «las sociedades de Derecho Civil o Mercantil, inclusive las sociedades cooperativas, y de las demás personas jurídicas de Derecho Público o Privado, con excepción de las que no persigan un fin lucrativo». Se trata de cualquier entidad técnico-jurídica que realice actividades económicas transfronterizas con ánimo lucrativo, característica esta última que excluye a las asociaciones que realizan actividades no conectadas con la economía, como entidades benéficas, filantrópicas, culturales, etc.

**4.3. Actividades y profesiones a las que se aplica la normativa comunitaria**

El Tratado enumera de modo orientativo las actividades que suponen el ámbito material de aplicación de esta libertad: actividades industriales, comerciales, artesanales, así como las profesiones liberales. En la práctica, se considera que cualquier actividad económica o profesional, susceptible de realizarse con independencia de gestión y con pretensiones lucrativas, es susceptible de beneficiarse del mandato europeo de supresión de restricciones.

Sin embargo, quedan excluidas las actividades que en el estado interesado estén relacionadas, aunque sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público. Al no definirse el concepto de «ejercicio del poder público», se presentó el mismo problema que el

surgido respecto de la libre circulación de trabajadores con relación a los «empleos en la Administración Pública».

El Tribunal de Justicia estableció que la excepción no puede aplicarse a una profesión en su conjunto por el hecho de que ocasionalmente conlleve la realización de actos que supongan el ejercicio de poder público; únicamente esos actos concretos pueden eventualmente reservarse a los profesionales y empresas nacionales, excluyendo a los nacionales de otros estados miembros. La sentencia establecía que un estado miembro puede prohibir a un abogado extranjero que forme parte de un tribunal, si esta facultad se reconoce a los abogados nacionales; pero no puede impedir que ese profesional, nacional de otro estado miembro, ejerza la abogacía en los demás aspectos.

A través de numerosas directivas se ha establecido un mecanismo de reconocimiento mutuo de diplomas entre los estados miembros en lo que a diversas profesiones liberales se refiere y se han coordinado las diferentes legislaciones nacionales sobre la materia. De este modo, se han armonizado los planes de estudio de profesiones como médicos, dentistas, enfermeros, veterinarios, farmacéuticos, arquitectos, etc. Con relación a aquellas profesiones respecto de las que no está establecido el reconocimiento mutuo de diplomas, existe entre los estados un sistema de convalidación de los diplomas extranjeros basado en el principio de reconocimiento mutuo. Por último, también se han adoptado directivas de armonización en sectores tales como la agricultura, industrias extractivas y manufactureras, electricidad, agua y gas, hostelería, banca, seguros, etc.

## 5. Libre circulación de capitales

En los primeros años 60 se adoptaron numerosas normas para desarrollar esta libertad, sin embargo de inmediato se estancó el proceso. Ello fue debido a que la supresión de restricciones en esta materia se recogía en el Tratado de forma tenue, lo que facilitó que los Estados miembros adoptasen de forma indiscriminada cláusulas de salvaguardia. Al mismo tiempo, no se estableció una coordinación de esta libertad con otros sectores próximos a la misma, tales como el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios, en lo que respecta a las entidades financieras especialmente. No obstante, el AUE supuso el gran impulso que desarrolló plenamente la libre circulación de capitales, al considerarla elemento indispensable para la configuración de un espacio financiero integrado en particular y el mercado interior en general. Siguiendo esta vía, el Tratado de Maastricht enmarcó esta libertad en el contexto de la UEM, habiendo sido la libre circulación de capitales un factor de impulso para el reciente logro de la unión económica. Su regulación fundamental se recoge en los artículos 63 a 66 del TFUE.

La libre circulación de capitales supone la prohibición de las restricciones a los movimientos de capital y a los pagos entre estados miembros y entre estados miembros y terceros países (esta libertad va más allá del territorio de la UE). En la práctica, con el fin de conseguir el buen funcionamiento de las transacciones que se llevan a cabo en la UE (y también de cara a terceros países), ello ha supuesto la supresión entre los estados miembros de:

- las restricciones en los movimientos de capitales realizados por las personas residentes en la UE;
- las discriminaciones por razón de la nacionalidad o residencia;
- las discriminaciones en función del lugar desde el que se opera o en función del lugar en donde se coloca la inversión.

El contenido de esta libertad posibilita que, tanto los ciudadanos como las empresas de la UE, no necesiten someter a control los movimientos de su dinero o valores mobiliarios, pudiendo realizar las siguientes operaciones (si bien es posible que a partir de ciertas cantidades que haya que comunicar a las autoridades la operación pero no se necesita autorización para realizarla):

- abrir cuentas bancarias en cualquier otro país del mundo y transferir cantidades ilimitadas de dinero sin necesidad de solicitar autorización de la autoridad;
- abrir cuentas en su estado miembro de origen en otra moneda de un estado miembro que aún no tenga el euro como moneda;
- solicitar un préstamo a un banco extranjero sin necesidad de autorización;
- realizar operaciones con valores mobiliarios en los mercados de valores extranjeros.

Como se ve, la liberalización de los movimientos de capitales ha favorecido la creación del mercado interior mediante el acceso de las empresas a servicios financieros más eficientes, el reparto más equitativo del ahorro europeo y la contribución a una mayor disciplina de las políticas económicas.

Por otro lado, desde un principio se consideró que, paralelamente a la liberalización del mercado de capitales, era importante armonizar los sistemas fiscales, pues la existencia de diferentes normativas fiscales distorsiona los flujos de capital, provocando que éstos se desvíen hacia los estados miembros con un tratamiento fiscal más favorable. Todavía hoy, esta armonización continúa siendo una de las materias pendientes de la UE.

La libre circulación de capitales posibilita la realización de las actividades reguladas en las otras tres libertades y ello es aún más relevante en la eurozona. En efecto, para los diferentes agentes económicos y para los consumidores particulares, la UEM aporta una mayor competitividad entre los proveedores y productores, lo que supone una mayor oferta, con mejores productos y servicios a precios razonables, los cuales podrán ser comparados a nivel de toda la eurozona y las operaciones podrán ser realizadas sin tener que pagar comisiones bancarias por cambio de moneda.

## 6. La Unión Económica y Monetaria

El AUE de 1986 estableció la normativa para desarrollar el mercado común (mercado interior), primera fase de la integración económica, que se hizo realidad el 1 de enero de 1993. Por su parte, el Tratado de Maastricht estableció la normativa para desarrollar la unión económica y monetaria (UEM) y, así, completar la integración económica.

Una vez puesto en marcha el mercado interior los Estados miembros de la UE decidieron ir adoptando las medidas para poner en marcha la UEM. El retraso de la ampliación hacia el este (por el «fracaso» del tratado de Ámsterdam) facilitó que fuese la UE-15 la que desarrollase dicha puesta en marcha.

De este modo, al quedar perfilado el logro del mercado interior con el AUE, se dio inicio a la primera fase de la UEM, consistente en:

- reforzar el Sistema Monetario Europeo: se estableció el compromiso del mantenimiento de cierta paridad entre las monedas de los estados miembros (el tipo de cambio entre las monedas no podía aumentar o disminuir en más de un 2'25 %, si bien la crisis financiera de comienzos de los años 90 obligó a aumentar el límite al 15 %, lo que restó efectividad al sistema);
- cooperación en política económica y monetaria entre los Estados miembros;

- reforzamiento del «ecu»: una bolsa de monedas que servía de unidad de gasto y presupuesto de la CE desde 1979, creada en función del poder de las monedas y, por tanto, de la fuerza de cada economía nacional (desde el 30 % del marco alemán al 0'5 % del dracma griego).

Ante la crisis financiera mundial que tuvo lugar en los primeros años 90, se decidió reforzar la cooperación económica y monetaria. De este modo, siguiendo lo recogido por el Tratado de Maastricht, se inició en 1994 la segunda fase de la UEM, para lo que se adoptaron importantes decisiones. En primer lugar, se creó el Instituto Monetario Europeo, cuya misión consistió en preparar la creación del Banco Central Europeo. En segundo lugar, se decidió la denominación de la futura moneda común: el euro. Por último, se establecieron las condiciones que debían cumplir los Estados miembros para poder acceder a la tercera fase de la UEM:

- inflación no superior en 1'5 puntos a la media de los tres estados miembros menos inflacionistas;
- tipos de interés no superiores en 2 puntos a la media de los tres estados miembros con tipos de interés más bajos;
- déficit público no superior al 3 % del PIB;
- deuda pública no superior al 60 % del PIB;
- estabilidad del tipo de cambio de la moneda nacional (no sufrir devaluaciones).

A finales de 1998, se adoptaron las pertinentes decisiones al objeto de cumplir con los plazos previstos para el inicio de la tercera fase de la UEM:

- Tras comprobar si cumplían las condiciones establecidas, se determinaron los estados miembros que accederían a la tercera fase: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Grecia no cumplía los requisitos por lo que accedería más tarde (dado que los cumplió en 2000, acabó accediendo a la UEM en 2001).
- Dinamarca, Reino Unido y Suecia, aun cumpliendo las condiciones, decidieron voluntariamente no acceder a la tercera fase de la UEM. En el caso de Reino Unido y Dinamarca, el Tratado recogía una cláusula de excepcionalidad, de manera que eran los únicos países miembros de la UE que decidirían por su cuenta cuando ingresar en la UEM (siempre que cumpliesen los requisitos de acceso). Reino Unido obtuvo la cláusula como condición impuesta por Margareth Thatcher para apoyar el Tratado de Maastricht, mientras que Dinamarca la obtuvo, tras la negativa en referéndum a ratificar el tratado, como resultado de las negociaciones para realizar un segundo referéndum, en el que sí se apoyó la ratificación. En el caso de Suecia, como consecuencia del resultado negativo a la adopción del euro del referéndum realizado en 2003, debe incumplir voluntariamente uno de los requisitos para no acceder a la UEM (tipo de interés).
- Se estableció el tipo de cambio fijo e irrevocable entre las monedas de los estados miembros que pasarían a la tercera fase y entre éstas y el euro (por ejemplo, 1 euro = 166,386 pesetas).
- Por último, se creó el Banco Central Europeo, el cual pasaba a asumir las competencias que hasta entonces habían ostentado los Bancos Centrales de los estados miembros.

En 1999 se puso en marcha la tercera fase de la UEM, consistente, a su vez en las siguientes tres etapas:

- del 1/1/1999 al 31/12/2001 coexistieron las monedas nacionales y el euro, pero éste como moneda escritural (sin soporte físico), lo que significó que se podían realizar operaciones bancarias en euros, a pesar de que la moneda no existía físicamente entre las personas;
- del 1/1/2002 al 28/2/2002 coexistieron las monedas nacionales y el euro, pudiendo realizarse en cada Estado miembro pagos en metálico en ambas monedas, es decir, en la moneda nacional y en euros;
- a partir del 1/3/2002 la única moneda de los Estados miembros que han pasado a la tercera fase es exclusivamente el euro.

La puesta en marcha de la UEM ha supuesto que el comercio entre los Estados miembros que han accedido a ella sea más sencillo y transparente, al haber desaparecido los obstáculos y trabas monetarias. En general, mejora las condiciones de funcionamiento del mercado interior entre los países de la Eurozona (o zona euro), nombre que se da al grupo de países de la UE que tienen el euro como moneda.

Los beneficios específicos que aporta la moneda única son:

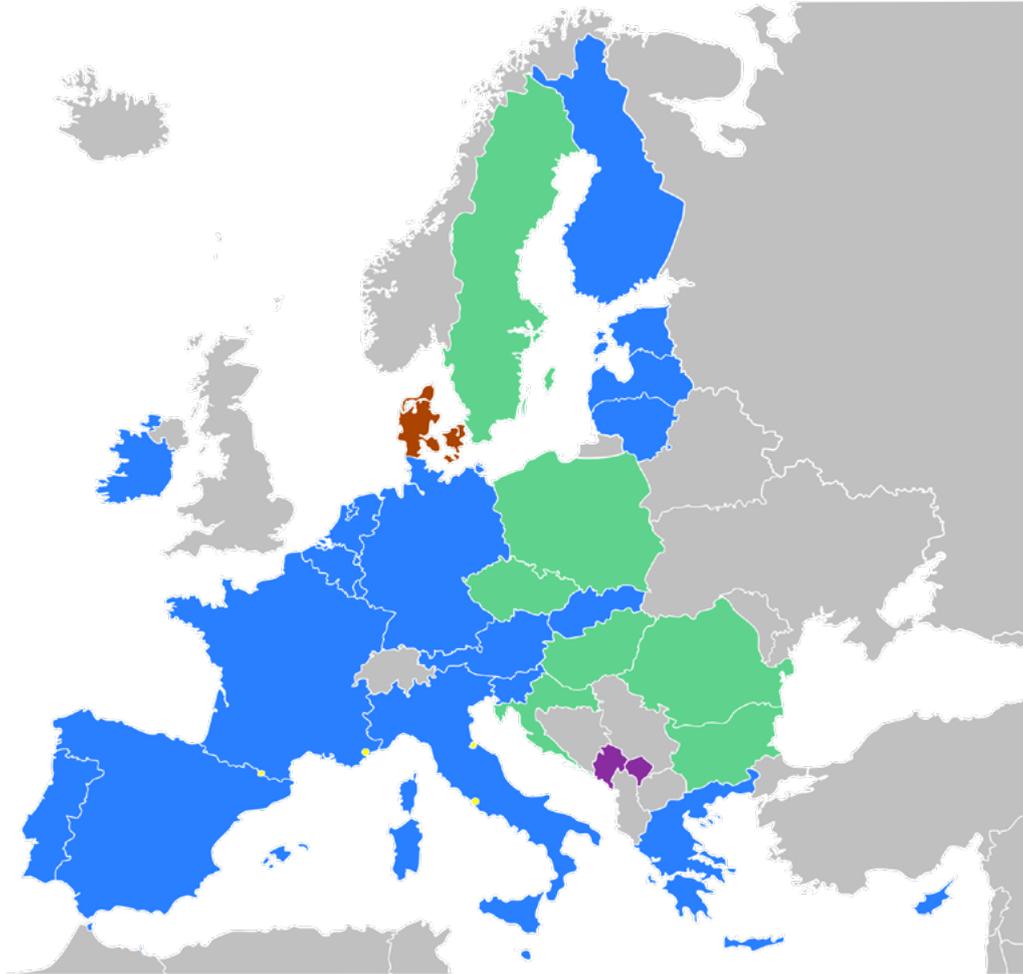
- la eliminación de los costes de transacción;
- la eliminación de la incertidumbre asociada a la variación de los tipos de cambio entre las diferentes monedas;
- incremento de la competencia entre las instituciones financieras en los mercados financieros, por lo que se amplían y mejoran las alternativas de financiación;
- estabilidad de precios propiciada por la política antiinflacionista del BCE;
- para el consumidor particular, la UEM aporta una mayor competitividad entre los productores que le supone una mayor oferta, con mejores productos a precios razonables, que podrán ser comparados a nivel de toda la Eurozona.

La puesta en marcha de la UEM se aceleró a partir de la ampliación de 2004, si bien la crisis de 2008 obligó a algunos países a esperar más de lo necesario. Tras cumplir los requisitos establecidos, los siguientes países ingresaron plenamente en la UEM, adoptando el euro como moneda: en 2007 Eslovenia, en 2008 Chipre y Malta, en 2009 Eslovaquia, en 2011 Estonia, en 2014 Letonia, en 2015 Lituania y en 2023 Croacia.

En el siguiente mapa se aprecia la situación actual con respecto al euro:

- En azul, los 20 países de la UE que forman la Eurozona (tienen el euro como moneda).
- En verde, los seis Estados miembros de la UE que deben cumplir los requisitos para adoptar el euro.
- En marrón, Dinamarca, país de la UE con cláusula de excepcionalidad.
- En morado, países no miembros de la UE que tienen el euro como moneda por voluntad propia (Montenegro y Kosovo).
- En amarillo, países no miembros de la UE que tienen el euro como moneda por un convenio con la UE al respecto (Andorra, Mónaco, San Marino, Vaticano).

**Imagen 15: Situación del euro**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=33602566>

## VI

### **La ciudadanía europea**

#### **1. Los derechos derivados de la libre circulación de personas**

La puesta en práctica de las libertades comunitarias, especialmente la libre circulación de trabajadores y la libre prestación de servicios (en la vertiente referida a los profesionales autónomos), conllevó una amplia jurisprudencia del Tribunal de Justicia a favor del reconocimiento de la libre circulación para todos los ciudadanos europeos. En este sentido, el Tribunal de Justicia se han centrado en la aplicación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad y en eliminar toda restricción de este tipo en los ámbitos de competencia de la CE/UE. Al mismo tiempo, el Tribunal ha interpretado de manera extensiva el campo de aplicación personal de la normativa sobre libre circulación de trabajadores, ampliando la categoría de beneficiarios de la misma.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia supuso el reconocimiento de una serie de derechos para los ciudadanos de la entonces CE, es decir, para los nacionales de los estados miembros. De este modo, se superaba el carácter puramente económico con el que se habían instaurado las libertades comunitarias y se daba un primer avance hacia una «ciudadanía europea».

Tales derechos, a los que ya se ha hecho mención al analizar las respectivas libertades, son los siguientes:

##### *1.1. El derecho de todo ciudadano de un estado miembro a entrar y buscar trabajo en otro estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales del estado de acogida*

Todo nacional de un estado miembro tiene derecho a entrar en otro estado miembro y a permanecer en él durante un período de tres meses, sin tener que justificar que trabaja o que se dispone a hacerlo. Si en ese plazo de tiempo, el interesado intenta buscar empleo, se beneficia del principio de igualdad de trato en lo que se refiere a las medidas de promoción y de búsqueda de trabajo de las que se benefician los nacionales del estado miembro en el que se encuentra.

Una vez que encuentre trabajo entra en aplicación la normativa de la libre circulación de trabajadores y el trabajador emigrante se beneficiará de las mismas condiciones laborales y de las ventajas sociales que se reconocen al trabajador nacional.

### 1.2. *Igualdad de acceso de los estudiantes a los centros de formación profesional*

Hasta el TUE de 1992, se reconocía el derecho de todo trabajador emigrante a recibir del mismo modo que un trabajador nacional una enseñanza profesional en los centros de formación y el derecho de los hijos de los trabajadores emigrantes a una igualdad de trato con respecto a los nacionales del estado miembro de acogida con relación al acceso a los centros de enseñanza. También se estableció el reconocimiento mutuo de diplomas entre los estados miembros. Sin embargo, no se contemplaba el caso de un nacional de un estado miembro que se desplaza a otro estado miembro por razones exclusivamente de estudios.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia extendió a comienzos de los años 80 la libre circulación, estableciendo el principio de que los nacionales de los estados miembros se benefician de la igualdad de trato en lo que respecta a las condiciones de acceso a los centros de enseñanza. En un principio, se hacía referencia a los centros de formación profesional, por lo que se beneficiaban de la libre circulación los estudiantes emigrantes que recibiese una enseñanza que otorgase una cualificación o bien una aptitud para ejercer una profesión, empleo u oficio específico. Posteriormente, se calificó de «formación profesional» la enseñanza universitaria, de modo que también los estudiantes universitarios pasaron a beneficiarse de la libre circulación y de la no discriminación por razón de la nacionalidad en el acceso a los centros de enseñanza.

### 1.3. *El derecho de todo residente en un estado miembro a circular libremente por la UE como destinatario de servicios*

El Tribunal de Justicia interpretó ampliamente la normativa sobre libre prestación de servicios, considerando beneficiarios de la misma a los destinatarios de servicios (sentencias referidas a los turistas, las personas que se desplazan para recibir un tratamiento médico y las que lo hacen por motivos de estudios o negocios). El Tribunal añadió que para beneficiarse de la libertad no era necesario que previamente al desplazamiento se hubiese convenido la prestación del servicio con un profesional establecido en el estado miembro de destino. De este modo, cualquier persona residente en un estado miembro que se desplaza a otro a recibir un servicio queda amparada por el Derecho Europeo frente a cualquier restricción.

### 1.4. *El derecho de todo nacional de un estado miembro a recibir asistencia sanitaria en otro país de la UE*

La interpretación extensiva de la libre circulación de trabajadores y, especialmente, del régimen de la Seguridad Social de los mismos, por parte del Tribunal de Justicia ha permitido que no sólo el «trabajador» este amparado a efectos del beneficio de la Seguridad Social. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal ha establecido que en el seno de la libre circulación, concretamente, en lo referido a la protección social en otro estado miembro, será beneficiario cualquier persona que posea la cualidad de asegurado conforme a la legislación de Seguridad Social de un estado miembro; es decir, a efectos del beneficio de la protección social en otro estado miembro, lo determinante es el sometimiento a un régimen de Seguridad Social. En definitiva, cualquier ciudadano de un estado miembro que se desplace a otro, incluso por motivos extralaborales como por ejemplo turísticos, tendrá derecho a la asistencia sanitaria sin ningún tipo de discriminación.

### 1.5. *El derecho de residencia de ciudadanos europeos no trabajadores*

Por efecto de la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia, además de los trabajadores emigrantes, otras tres categorías de ciudadanos europeos son titulares del derecho de residencia:

- el nacional de un estado miembro, trabajador asalariado o autónomo, que ha cesado definitivamente en su actividad laboral;
- el estudiante, nacional de un estado miembro, que se inscribe en un centro, público o privado, de otro estado miembro para recibir formación profesional;
- cualquier nacional de un estado miembro que no se beneficie ya de esa prerrogativa en virtud del derecho europeo: el nacional de un estado miembro que sencillamente decide residir en otro sin trabajar; los familiares no trabajadores del nacional del estado miembro de residencia; el nacional de un estado miembro que trabaja en un país tercero pero que decide residir en un país de la UE; el trabajador en el estado miembro del que es nacional pero que reside en otro estado miembro.

Como se ve, esta tercera categoría supone que, en la práctica, a cualquier ciudadano europeo le corresponde el derecho de residencia.

Estos posibles beneficiarios han de cumplir con una serie de condiciones para disfrutar del derecho a la residencia: el interesado y su familia han de disponer de un seguro de enfermedad válido en el estado miembro de acogida y que los ampare frente a todos los riesgos contra los que están también cubiertos los nacionales; el beneficiario ha de demostrar autosuficiencia económica (tener recursos suficientes); los estudiantes deben probar a las autoridades que tienen medios suficientes para no transformarse en una carga social para el estado miembro de acogida.

## 2. **La Ciudadanía de la Unión Europea**

La Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política de 1990 tuvo entre sus materias de negociación el establecimiento de la ciudadanía de la Unión Europea, cuestión que fue aprobada e incluida en el Tratado de Maastricht de 1992.

El artículo 9 del TUE instituye formalmente la ciudadanía de la UE, la cual se atribuye a «toda persona que ostente la nacionalidad de un estado miembro». Por tanto, todos aquellos que ostenten la nacionalidad de uno de los veintisiete países que forman la UE, son ciudadanos de la UE. La determinación (o pérdida, en su caso) de la nacionalidad depende de la normativa propia del Estado miembro de que se trate. El mismo precepto especifica que la ciudadanía de la UE se añade a la nacionalidad sin sustituirla. La regulación se desarrolla en los artículos 20 a 24 del TFUE. Según lo recogido en la misma, los ciudadanos de la UE tienen los siguientes derechos:

### 2.1. *Derecho a circular y residir libremente en el territorio de los estados miembros*

Estos dos derechos suponen la consolidación jurídica de las situaciones que la interpretación amplia del Tribunal de Justicia había reconocido y a las que nos hemos referido en el anterior epígrafe.

*2.2. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho estado*

Todo ciudadano de la UE residente en un estado miembro tiene derecho a ser elector y candidato en las elecciones al Parlamento Europeo en el estado miembro en el que resida. Por ejemplo, un nacional irlandés residente en Bilbao podrá participar en las elecciones europeas en las que se elijan los 59 representantes de España en el PE (votando a alguna de las listas electorales que se presenten en el Estado español, que constituye circunscripción única). Asimismo, podrá ser candidato a europarlamentario en alguna de las listas que se presenten en dicho estado miembro y ser elegido representante de la ciudadanía española (en cuanto parte de la ciudadanía europea) en el PE.

Este derecho ha contribuido a una significativa transformación de la base de legitimación del PE, que avanza hacia su caracterización como representante del pueblo de la Unión Europea (o de los pueblos de la UE).

Por otro lado, todo ciudadano de la UE residente en un estado miembro del que no sea nacional podrá ser elector y elegible en las elecciones municipales en las mismas condiciones que los nacionales de dicho estado. En la práctica, este derecho atribuido a los ciudadanos europeos consiste en que, siguiendo con el mismo ejemplo, un nacional irlandés residente en Bilbao, podrá participar en las elecciones municipales de esta ciudad, tanto otorgando su voto para la elección de los concejales de dicho ayuntamiento, como, si lo desea, participando en alguna de las listas electorales que se presenten en dichas elecciones, incluso como candidato a la Alcaldía.

En las negociaciones de la CIG de 1990, se propuso que tal derecho hubiese sido extendido a otras elecciones locales, propuesta que no prosperó. En 1994 se insistió en ello, cuando el PE sugirió la extensión del derecho en cuestión al conjunto de todas las elecciones de carácter local. Sucede que en ese concepto se incluyen elecciones de carácter regional, las cuales no tienen lugar en todos los estados miembros (no en todos los estados miembros existe una división política regional), y en los que existen, dichas regiones no tienen la misma naturaleza, por lo que las elecciones son también de diferente carácter (en algunos estados miembros se trata de regiones administrativas, en otros las regiones tienen capacidad legislativa e, incluso en el caso de España, existen entidades consideradas locales, con capacidad legislativa en un ámbito tan relevante como el fiscal, tal y como sucede con las Juntas Generales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa). Por ello, hasta ahora tan sólo quedan incluidas en este derecho las elecciones municipales, comunes a todos los estados miembros.

*2.3. Derecho de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho estado*

Todo ciudadano de la UE tiene derecho de acogerse a la protección de las representaciones diplomáticas y consulares de cualquier estado miembro distinto del de su nacionalidad, siempre que no exista representación diplomática o consular permanente del estado del que es nacional. Los ciudadanos de la UE se benefician de dicha protección en las mismas condiciones que los nacionales del estado miembro que la preste. Para que las representaciones diplomáticas y consulares a las que se dirija atiendan la solicitud de protección del interesado, bastará que éste demuestre, mediante la presentación de un pasaporte o de un

documento de identidad, que posee la nacionalidad de uno de los estados miembros de la UE.

La protección diplomática y consular consistirá necesariamente en lo siguiente: asistencia en casos de fallecimiento, accidente o enfermedad graves, arresto o detención, actos de violencia y el socorro y la repatriación de nacionales de la UE en dificultades. En todo caso, las representaciones diplomáticas o consulares de los estados miembros que estén en servicio en un tercer estado pueden asistir en cualquier supuesto a los ciudadanos de la UE que lo soliciten.

*2.4. Derecho de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la UE en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.*

Todo ciudadano de la UE podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones (PE, Consejo Europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de Justicia, BCE, Tribunal de Cuentas) o a determinados órganos (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Defensor del Pueblo europeo) en una de las veinticuatro lenguas oficiales de la UE y recibir una contestación en esa misma lengua. El derecho corresponde a todo ciudadano de la UE, así como a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un estado miembro (aun no siendo ciudadano de la UE). Es la manifestación del objetivo consistente en incrementar la transparencia del funcionamiento de las instituciones de la UE.

En cuanto al derecho de petición, todo ciudadano de la UE, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un estado miembro, tiene derecho a someter una petición al PE, en forma de reclamación o solicitud, en relación con una cuestión que entre en el ámbito de competencias de la UE y que afecten directamente a las personas que las presentan (esta última condición se interpreta de forma muy amplia). La petición se puede presentar individualmente o en asociación con otras personas. Las peticiones pueden ser:

- «para información», por la que se solicita cómo y dónde se puede obtener más información;
- «para otra acción», para que sea tenida en cuenta en propuestas legislativas o acciones políticas;
- «para opinión», que requiere una respuesta por escrito de la comisión parlamentaria competente.

Una comisión parlamentaria específica del PE, la Comisión de Peticiones, examina las peticiones y dictamina en lo que a su admisibilidad se refiere. Se encarga, asimismo, de su tramitación:

- si lo considera oportuno, puede someter una cuestión al Defensor del Pueblo;
- si una petición se considera admisible, la Comisión de Peticiones puede pedir a la Comisión Europea que le proporcione documentos o datos;
- puede transmitir la petición a otras comisiones parlamentarias para su información, con objeto de que emprendan alguna acción;
- en determinados casos excepcionales, la Comisión de Peticiones puede presentar un informe al PE para su aprobación en el pleno, o solicitar una comisión de investigación.

La posibilidad de dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo supone que cualquier ciudadano de la UE, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un estado miembro, puede presentar reclamaciones relativas a casos de «mala administración» en la acción de las instituciones u órganos de la UE (exceptuado el Tribunal de Justicia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales pues para eso están los correspondientes recursos). Cuando el Defensor del Pueblo haya comprobado un caso de mala administración, lo pondrá en conocimiento de la institución interesada (aquella contra la que se presenta la reclamación), la cual dispondrá de un plazo de tres meses para exponer su posición al Defensor del Pueblo. Éste remitirá a continuación un informe a la institución interesada y al PE, que podría constituir una comisión de investigación. La publicidad que se da a la reclamación puede provocar la adopción de una solución por parte de la institución reclamada.

## VII

### **Otras organizaciones estrechamente vinculadas a la Unión Europea**

#### **1. El Espacio Económico Europeo (EEE)**

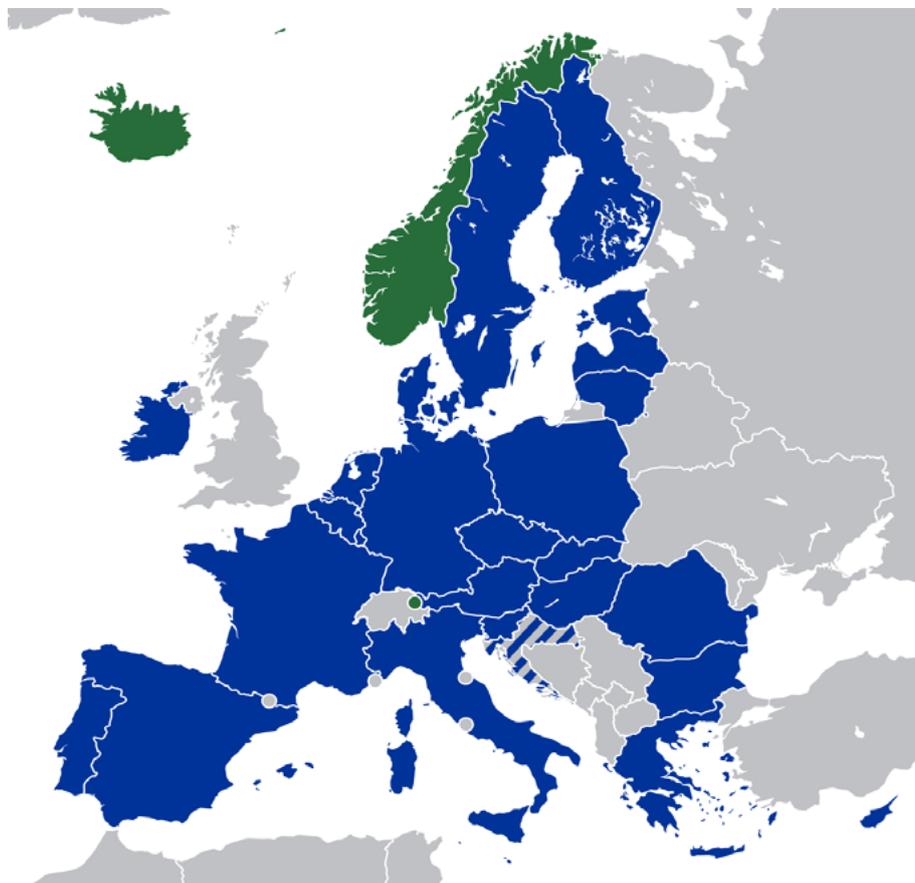
En 1960 varios países europeos que consideraban excesivo el objetivo de integración de las Comunidades Europeas optaron por adoptar un acuerdo para establecer una zona de libre comercio (sin mercado común ni unión económica), conocido por sus siglas en inglés EFTA (European Free Trade Agreement). Los países firmantes fueron Austria, Dinamarca, Portugal, Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido; al poco se adhirieron Finlandia, Islandia y Liechtenstein. No obstante, ante el crecimiento que lograban los estados miembros de las Comunidades Europeas, paulatinamente numerosos miembros de la EFTA se han ido incorporando a la actual UE.

En 1992 se optó por parte de los miembros que permanecían en la EFTA por ir más allá de la zona de libre comercio e integrarse en un mercado común junto a los países miembros de la UE. De este modo, se estableció el Espacio Económico Europeo al que hoy día pertenecen la UE, Islandia, Liechtenstein y Noruega (Suiza decidió en referéndum no ingresar en el EEE). El Reino Unido era miembro hasta que abandonó la UE en 2020, dado que en ese momento dejó de ser también miembro del EEE.

El objetivo del EEE es la libre circulación de mercancías, trabajadores, servicios y capitales, es decir, la instauración de un mercado común entre sus treinta países miembros, para lo que aplican la normativa que al respecto tiene establecida la Unión Europea (mercado interior). Asimismo, para incentivar la actuación de las empresas y las relaciones comerciales, se quieren implantar determinadas políticas de la Unión Europea en todo el EEE, como las referidas a medio ambiente, protección de los consumidores, investigación y desarrollo, educación, etc.

En el siguiente mapa se aprecian los miembros del EEE: en azul, los países de la UE; en verde, Islandia, Liechtenstein y Noruega.

**Imagen 16: El Espacio Económico Europeo**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=98638321>

## 2. El Espacio Schengen

Veintitrés de los estados miembros de la UE son parte del Espacio Schengen, acordado en 1995. Se trata de una zona sin control en las fronteras en la que las personas nacionales de los países que la conforman pueden circular libremente. Ello supone que los países miembros no efectúan controles en sus fronteras interiores, excepto en caso de amenazas específicas, y llevan a cabo controles armonizados en sus fronteras exteriores conforme a los criterios determinados en el Código de fronteras Schengen.

Gracias al establecimiento de unas normas comunes sobre visados, los nacionales de terceros países que residen en la UE o que visitan algún país miembro de la UE como turistas o en viajes de negocio, así como los estudiantes de intercambio, pueden recorrer los países del espacio Schengen sin pasar controles fronterizos.

Actualmente, el espacio Schengen lo componen veintisiete países:

- De ellos, veintitrés son miembros de la UE: Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suecia.
- También lo son Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

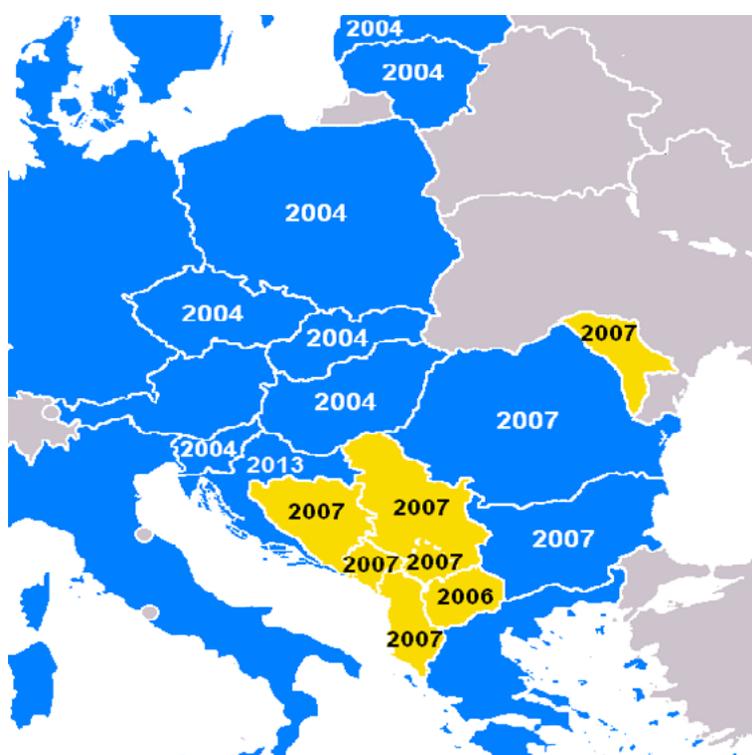


El propósito de la organización es fortalecer la democracia y el libre mercado en los estados miembros, para ayudar a estos países a lograr las condiciones necesarias para convertirse en miembros de la UE. Por ello, en la práctica, sirve como período de formación para la adhesión a la UE.

Requisitos para ser miembro del CEFTA:

- cumplimiento de las normas de la Organización Mundial del Comercio;
- tener un acuerdo de asociación con la Unión Europea;
- firma de un tratado de libre comercio con los estados miembros de CEFTA.

**Imagen 18: El CEFTA**



Fuente: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=26941214>

En el mapa previo los miembros actuales de CEFTA se muestran en amarillo y los miembros anteriores en azul:

- en 2004, Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia abandonaron CEFTA porque se convirtieron en estados miembros de la Unión Europea;
- en 2007, lo hicieron Rumanía y Bulgaria;
- Croacia lo hizo en 2013.

Por lo tanto, en la actualidad, los miembros de CEFTA son Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia del Norte, Kosovo, Moldavia, Montenegro y Serbia.

## Bibliografía

- Alonso García, R. (2014). *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Madrid, Civitas, 4ª ed.
- Calonge Velázquez, A. y Martínez Pérez, E. (2017). *Derecho Básico de la Unión Europea*. Granada, Comares.
- Calvo Hornero, M.A. (2022). *Fundamentos de la Unión Europea*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 5ª ed.
- (2022). *Integración económica y regionalismo: Principales acuerdos regionales*. Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 4ª ed.
- Díez de Velasco, M. (2010). *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 16ª ed.
- Díez Moreno, F. (2009). *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Civitas, 5ª ed.
- Comisión Europea (2016). *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Diario Oficial de la Unión Europea, C 202 (7 de junio de 2016).
- Comisión Europea (2018). *Europar Batasuneko Zuzenbidearen ABC-a*. Vitoria-Gasteiz, Servicio Editorial del Gobierno Vasco.
- Comisión Europea (2018). *Europar Batasuna. Zer da eta zer egiten du?* Vitoria-Gasteiz, Servicio Editorial del Gobierno Vasco.
- Esparta Soloeta, I. (2010). *Europar Batasunerako sarrera eta input-output analisia*. Leioa, Publicaciones en Red del Vicerrectorado de Euskera de la UPV/EHU.
- Fernández Egea, R. M. y Fernández Navarrete, D. (2022). *Historia de la UE: de los orígenes al post-brexít*. Madrid, Universidad Autónoma.
- Fontaine, P. (2017). *Doce Lecciones sobre Europa*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea.
- García Lupiola, A. (2014). *Ekonomia Garaikidea*. Leioa, Publicaciones en Red del Vicerrectorado de Euskera de la UPV/EHU.
- (2021). *Europar Batasunaren legegintza sistema. Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL*, 2: 64-89.
- (2022) *Europar Batasuna. Europaren integrazio prozesuaren ikuspegi orokorra*. Leioa, Publicaciones en Red del Vicerrectorado de Euskera de la UPV/EHU.
- Liñán Noguerras, D. J. y Mangas Martín, A. (2020). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Tecnos, 10ª ed.
- López Castillo, A. (2022). *Instituciones y Derecho de la UE*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 4ª ed.
- Molina Del Pozo, C. F. (2023). *Derecho de la Unión Europea*. Madrid, Reus Editorial, 7ª ed.

## BIBLIOGRAFÍA

- Pastor Ridruejo, J. A. (2022). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 26ª ed.
- Requena Casanova, M., Urbaneja Cillán, J., Soler García, C., y Ferrer Lloret, J. (2021). *Introducción al Derecho de la Unión Europea*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2ª ed.
- Sánchez Barrueco, M. L. (2015). *Nazioarteko erakundeen eskuliburua: Nazio Batuen Erakundea eta Europar Batasuna*. Bilbao, Universidad de Deusto.

### **Fuentes de datos estadísticos:**

- Banco Mundial: [datos.bancomundial.org](https://datos.bancomundial.org)
- Eurostat: [ec.europa.eu/Eurostat](https://ec.europa.eu/Eurostat)
- Fondo Monetario Internacional: [imf.org/en/data](https://imf.org/en/data)
- Naciones Unidas: [unstats.un.org](https://unstats.un.org)
- Unión Europea: [european-union.europa.eu](https://european-union.europa.eu)



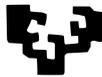
## Unibertsitateko eskuliburuak Manuales universitarios

UPV/EHUko Argitalpen Zerbitzua  
argitaletxea@ehu.eus

Servicio Editorial de la UPV/EHU  
editorial@ehu.eus

Tel.: 94 601 2227  
[www.ehu.eus/argitalpenak](http://www.ehu.eus/argitalpenak)

eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

ISBN: 978-84-9082-002-5