# Pliegos de Yuste

Nº 18, 2017-2018. Revista de cultura, ciencia y pensamiento europeos

Versión electrónica (http://www.pliegosdeyuste.eu)

## DEL TRATADO DE ROMA AL TRATADO DE MAASTRICHT Y LOS AVANCES PENDIENTES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Ramón Jáuregui Atondo
José Ángel Camisón Yagüe
Stefano Sannino
Matthijs Van Bonzel
Ignacio Ubaldo González Vega
Susana Del Río Villar
Alejandro Cercas Alonso
Ignacio Sánchez Amor
Clara Rivero Medina
Teresa Freixes San Juán
Francisco Álvarez Arroyo
Fátima Pablos Mateos
Marcelino Oreja Aguirre



#### PLIEGOS DE YUSTE, 18

## DEL TRATADO DE ROMA AL TRATADO DE MAASTRICHT Y LOS AVANCES PENDIENTES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Las opiniones vertidas a través de los textos publicados en Pliegos de Yuste son responsabilidad únicamente de sus autores, sin que la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, tenga responsabilidad alguna del uso que pueda hacerse de la información contenida en dichos artículos.

ISSN: 1697-0152 Nº18, 2017-2018 www.pliegosdeyuste.eu

#### **EQUIPO EDITORIAL**

FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA DE YUSTE

Director

Juan Carlos Moreno Piñero

Director académico

César Chaparro Gómez

Asuntos europeos

Miguel Ángel Martín Ramos

Actividades

María Bardají Gálvez Verónica Guillén Melo Guadalupe López Tena María José Muriel Santurino

Comunicación

Esperanza Rayo Fernández Nuria Verdiguier Cerón

Documentación y publicaciones José Luis Forte Zarcero

Rafael González Martínez de Tejada

Administración

Fernando Iglesias García

Secretaria

Beatriz Cartas Gómez Francisca Merino Fuentes

Auxiliares

Purificación Díaz Blázquez Felipe Domínguez Corchero Adolfo Rico Rodríguez

IMPRESIÓN Y DISEÑO

Gráficas Luengo

DEPÓSITO LEGAL

S. 1.255 -2003

#### PEDIDOS Y SUSCRIPCIONES

Real Monasterio de Yuste E-10430 Cuacos de Yuste (Cáceres) Tels.: +34 927 01 40 90/927 01 40 92 Fax: +34 927 01 47 11 www.fundacionyuste.org

FACEBOOK:

facebook.com/fundacionyuste.org/

TWITTER:

twitter.com/fundacionyuste

@fundacionyuste

#### **CONSEJO ASESOR**

Martti Ahtisaari
Valentín Fuster Carulla
Rebeca Grynspan Mayufis
M.ª Del Carmen Iglesias Cano
Gustaaf Janssens
Ramón Jáuregui Atondo
María João Pires
Hans Küng
Ursula Lehr
Antonio López
Monica Luisa Macovei
Federico Mayor Zaragoza
Manuela Mendonça
Edgar Morin

Marcelino Oreja Aguirre

Peter Piot Paul Preston

Juan Carlos Rodríguez Ibarra Margarita Salas Falgueras Zsuzsanna Sandorné Fergé

Abram De Swaan Alain Touraine

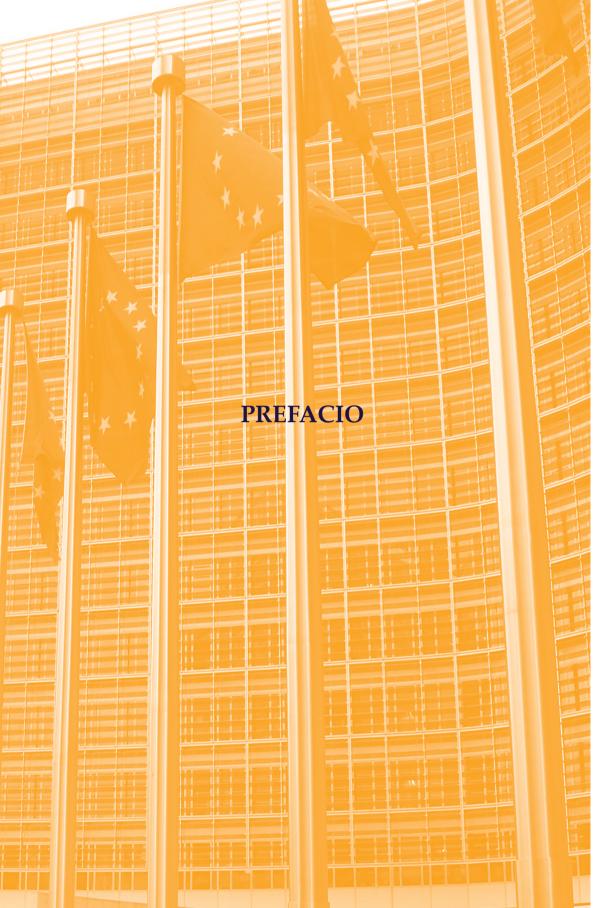
Joaquim Veríssimo Serrão

Edoardo Vesentini

Franz Welser-Möst

## ÍNDICE

PREFACIO	5
PONENCIA INAUGURAL	
Ramón JÁUREGUI ATONDO. El futuro de la integración europea	11
PARTE I HISTORIA Y DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA	
José Ángel CAMISÓN YAGÜE. El claroscuro legado del Tratado de Mastrique: una reflexión sobre el método funcionalista	27
Stefano SANNINO. Relanzar el proyecto europeo es necesario y posible	37
Matthijs VAN BONZEL. El legado de Roma y Maastricht frente a los desafios de Europa	41
PARTE II EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUR PEA	RO-
Ignacio Ubaldo GONZÁLEZ VEGA. La cooperación judicial penal en la UE: orígenes, presente y perspectivas de futuro	47
PARTE III MAASTRICHT. EL GRAN SALTO HACIA LA UNIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA	
Susana DEL RÍO VILLAR. Democracia representativa y ciudadanos en el proceso de integración europea	71
Alejandro CERCAS ALONSO. El Tratado de Maastrich. Debates Políticos y Parlamentarios	77
Ignacio SÁNCHEZ AMOR. Europa en el mundo 60 años después	89
Clara RIVERO MEDINA. El futuro de Europa será Glocal y Social	101
PARTE IV EUROPA. ¿QUO VADIS?	
Teresa FREIXES SANJUÁN. Europa en la encrucijada	109
Francisco ÁLVAREZ ARROYO, Fátima PABLOS MATEOS. La fiscalidad de la Unión Europea: A Chrsitmas Carol	117
Marcelino OREJA AGUIRRE. Europa 60 años de paz y progreso	135
AUTORES	149
FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERIACANA DE YUSTE	155





#### FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA DE YUSTE

En el año 2017 hemos conmemorado dos efemérides destacadas en el proceso de construcción e integración europeas: el 60 aniversario de la firma de los Tratados de Roma, el 25 de marzo de 1957, que dio origen posteriormente a las Comunidades Europeas y que son el germen legal de la Europa unida que hoy conocemos; y el 25 aniversario del Tratado de Maastricht, firmado 35 años después, el 7 de febrero de 1992, que cambió la denominación del proyecto Europeo a Unión Europea, sentó las bases para desarrollar una Europa de los ciudadanos y que fue concebido como la culminación política de un conjunto normativo vinculante para todos los Estados miembros de la UE.

Los retos y desafíos actuales en Europa son numerosos y latentes y ponen en riesgo, a veces incluso en cuestión, el proceso de construcción europea iniciado hace 60 años en Roma, reforzado por el Acta Única del 86 y consolidado hace 25 años en Maastricht, cuyo principal objetivo ha sido desde sus orígenes consolidar la paz, crear estabilidad y progreso y promover y defender valores como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la democracia y todos aquellos ligados a la protección de los derechos humanos.

Ante una Unión Europea dividida y en parte euroescéptica, con grandes incertidumbres sobre su futuro y con varias crisis golpeando de manera incesante el proyecto, a la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste no le cabe duda de que Europa sigue siendo la solución, como decía Ortega y Gasset, y es por ello que decidimos organizar un curso de verano bajo el título Del Tratado de Roma al Tratado de Maastricht. Los avances pendientes en el proceso de integración europea con el objetivo de echar la vista atrás v conmemorar estas dos efemérides para que la historia nos ayude a entender mejor la importancia del proyecto europeo y sacar lecciones para afrontar los retos actuales y sentar unas bases más sólidas de cara al futuro de la Unión Europea.

El contenido de esta publicación recoge precisamente las contribuciones de los ponentes realizadas en ese curso, que tuvo lugar entre el 28 y 30 de junio de 2017 en el Real Monasterio de Yuste y Palacio de Carlos V, sede de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste, bajo la dirección de Juan Carlos Moreno Piñero, Director de la Fundación, José Ángel Camisón Yagüe, Profesor de Derecho Público de la Universidad de Extremadura y director del Módulo Jean Monnet "Fostering the

Pliegos de Yuste N° 18, 2017

Knowledge of European Union Constitutional Framework", y bajo la secretaría de Miguel Ángel Martín Ramos, Responsable de Asuntos Europeos y Delegado en Bruselas de la Fundación.

El curso se organizaba así en un marco histórico, lugar de memoria Europea, y con un fondo histórico europeo, procurando combinar el entorno con la ciencia, saber y experiencia de ponentes de altísimo nivel y apostando por un compromiso firme y de forma unívoca con el proceso de construcción europea desde la educación, la cultura y la historia, contando con protagonistas de la misma y fomentando esa idea de Europa a través de una labor pedagógica que ayude a los jóvenes de hoy a conocer mejor qué es Europa y "por qué tenemos esa tendencia a unirnos frente a adversidades que el pasa-

do nos deparó", como indicaba Juan Carlos Moreno en la inauguración del curso.

De esta manera las contribuciones que se recogen en esta publicación analizan ese momento histórico entre Tratados, permitiéndonos reflexionar sobre un periodo clave de la historia del Viejo Continente que permitió un progreso en esta región del mundo sin precedentes y que nos ha permitido vivir en paz hasta nuestros días.

Estos Tratados y la aplicación de los mismos tuvieron unos efectos que podemos considerar como muy positivos en general, si bien cabe aún avanzar y mucho en dicho proceso de integración, y es ahí donde consideramos el hablar no sólo sobre la historia, sino también sobre los avances pendientes y condiciones que deben llevarse a cabo para lograrlos.



De esta manera la publicación analiza el proceso de integración europea desde cuatro bloques bien definidos como son *La historia y derecho de la Unión Europea, La evolución de las instituciones y políticas europeas; Maastricht: El gran salto hacia la unión política y ciudadana; y Europa: ¿Quo Vadis?* 

Este último bloque dedicado al futuro de Europa pretende alumbrar el camino que debe seguir la Unión Europea en las próximas décadas para mantener los logros realizados hasta la fecha, consolidar a la Unión Europea como actor global en el mundo y hacer frente a los numerosos retos a los que se enfrenta el territorio y la humanidad hoy en día como son: los movimientos y flujos migratorios; el cambio climático; el desafío demográfico y envejecimiento de la población; la gestión de los recursos naturales y energéticos; el terrorismo internacional; la defensa de los Derechos Humanos; el mantenimiento y refuerzo de la democracia, la crisis de identidad europea y el euroescepticismo creciente; el resurgimiento de los movimientos populistas, nacionalistas, xenófobos y separatistas -arropados, como indicaba el alcalde de Cuacos de Yuste en la inauguración del curso "por tendencias políticas (cuestionables) de última generación nacidas al socaire de movimientos sociales hartos de crisis y padecimientos y por ello abiertos a impregnarse de todo aquello que les cuentan a los que quieren escuchar"-; la crisis de credibilidad e información fiable y el nefasto impacto de lo que ahora conocemos como "fake news"; los retos ligados al desarrollo de las nuevas tecnologías (incluidos los éticos); las crisis económicas globales o internacionales; la falta de credibilidad en la política; la reducción de la pobreza; y todos aquellos desafíos ligados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, así como muchos otros que ponen en peligro los valores europeos y amenazan el proceso de integración soñado por los padres fundadores y que tantos hemos abrazado.

A modo de avance sobre lo que podremos encontrar en esta publicación, destacamos el texto del presidente de la Asamblea Parlamentaria Europa-América Latina (EUROLAT) del Parlamento Europeo, Ramón Jáuregui Atondo, quien aseguraba que el sentir antieuropeo se debe a las "medidas antipopulares puestas en marcha" y esto a su vez va ligado a que probablemente una de las ideas más presentes en la cultura europea es "que se ha caído el paradigma del progreso", añadiendo que muchos ciudadanos ven el futuro con incertidumbre. En opinión de Jáuregui hay una Europa posible, una Europa que está avanzando pero con necesidades urgentes como la "unión energética, digital, bancaria, monetaria y social, entre otras". Uno de los alumnos del curso, Carlos Utrilla (@CarlosUtrilla), tuiteaba escuchando su intervención: "Sin una Europa potente no seremos nada".

Por su parte, José Ángel Camisón Yagüe, director del curso, hizo un recorrido desde el inicio de la construcción europea hasta 1992 en una intervención que tituló El claroscuro legado del consenso de Mastrique, y en el que señala que "Europa es un modelo imperfecto a seguir que debe seguir mejorando en el futuro", e invitaba a ser utópicos, un poco quijotes, pidiendo una Europa mejor.

Cabe destacar también la intervención de la Catedrática Iean Monnet, Teresa Freixes, que centró su intervención en tres grandes aspectos: el refuerzo del estado de Derecho, las nuevas políticas en materia de defensa y seguridad y cómo se tendrían que empezar a plantear las reformas en Europa tomando en cuenta los nuevos escenarios que se abren con las propuestas de fondo del Libro Blanco que el presidente Jean-Claude Juncker había planteado meses atrás. Para la profesora Freixes es fundamental mejorar el Estado de Derecho en la Unión Europea con regulaciones en los tratados para que dejen de existir esas "reuniones informales" que culminan

en ocasiones en tomas de decisiones concretas que ponen en peligro otras políticas que sí están reguladas en tratados, como sucede, por ejemplo, con el Eurogrupo. La profesora Freixes pidió además un mayor control presupuestario v financiero con indicadores más cualitativos y cuantitativos, racionalizándolo todo y teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad. En sus palabras aseguró que "Europa debe recobrar la pulsión europea". Como mensaje destacó que "los ciudadanos europeos deben ponerse en marcha para que quienes están en las instituciones representen de verdad sus intereses: la gente los siente lejos. Hay que activar a la ciudadanía para que haya una conexión directa entre ellos y nosotros".

El curso se inauguró por parte de Ramón Jáuregui con la ponencia La Europa del Siglo XXI; y se abordaron además el legado de Roma y Maastricht y los desafíos pendientes de Europa con el Embajador de Los Países Bajos en España, Matthijs van Bonzel, quien estuvo además en las negociaciones del Tratado de Maastricht y nos relató su experiencia personal en dichas negociaciones, y la Consejera de Asuntos Políticos de la Embajada de Italia en España, Elisabetta Holszteijn. Se habló también de la Europa inacabada (tema abordado por la profesora Araceli Mangas); la cooperación judicial penal en la Unión Europea, a cargo del Juez Ignacio González Vega; el papel de los ciudadanos en el proceso de integración europea, con Susana del Río; se debatió sobre el papel de Europa en el Mundo 60 años después con el Diputado del Congreso de los Diputados y portavoz de las Cortes en la ponencia sobre el Brexit de las Cortes Ignacio Sánchez Amor y la periodista Clara Rivero; se analizaron los debates políticos y parlamentarios del Tratado de Maastricht a cargo del ex eurodiputado Alejandro Cercas; las perspectivas de futuro de Europa en el contexto global, a cargo del Catedrático Jean Monnet Francisco Balaguer; la fiscalidad de la UE, por parte del Prof. Francisco Álvarez Arroyo; Europa ante la encrucijada, que abordó la Catedrática Jean Monnet, Teresa Freixes; entre otros temas. La ponencia de clausura corrió a cargo de Marcelino Oreja Aguirre, Excomisario Europeo, Exsecretario General del Consejo de Europa, Miembro de la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste y Premio Europeo Carlos V.

Sin duda, la Unión Europea se enfrenta hoy en día a uno de los mayores desafíos de su historia reciente, por cuanto estos desafíos entran a cuestionar la propia esencia de la existencia del proyecto Europeo, y firmemente creemos que son los jóvenes, como los que participaron en el curso -procedentes de diferentes universidades europeas e iberoamericanas-, que da fruto a esta publicación, los que podrán ayudarnos a afrontar esos retos y desafíos, pues son esas nuevas generaciones las que decidirán qué vamos a hacer con Europa y definir, con nuestro legado, cuál será el Quo Vadis de Europa. El conocimiento, el saber, la experiencia serán clave para ello, y da sentido a la organización de encuentros de este tipo que nos ayuden no sólo a saber más, sino a reflexionar sobre el tema. y sobre todo a definir metodologías que nos permitan seguir avanzando en integración y buscar soluciones que nos permitan construir un futuro mejor.

La Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste cree en esa sinergia y es por ello que pretendemos dar a conocer y compartir, a través de esta publicación, el contenido y las reflexiones de lo ocurrido en Yuste en el marco de su Campus Yuste en torno a los Tratados de Roma y Maastricht, y los avances pendientes del proceso de integración europea, con el objetivo de seguir sumando fuerzas y contribuir a que entre todos consigamos una Europa mejor. Para conseguirlo, esta publicación será de libre acceso en su versión online, e invitamos además a todos los interesados a se-

guir las ponencias que se encuentran grabadas y editadas en nuestro canal YouTube y accesibles a través del siguiente enlace:

https://www.youtube.com/playlist?list=PLavlJsUxU6WPthRKelnRbxR-8zzSF-nhZn

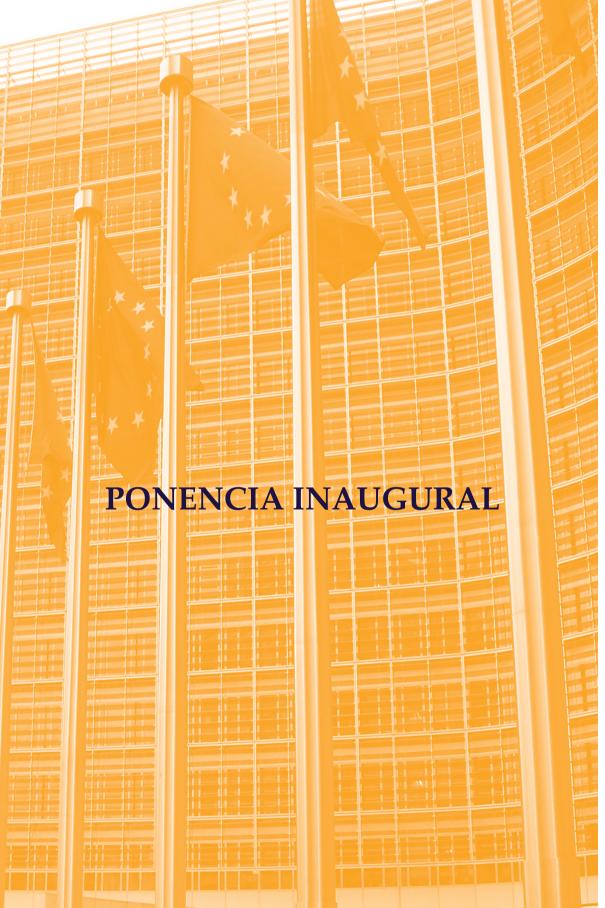
#### **CAMPUS YUSTE**

Este programa formativo tiene como objetivo desarrollar cursos y encuentros especializados dirigidos a fomentar el debate v la reflexión de los universitarios, investigadores y profesionales sobre el proceso de construcción e integración europea, así como asuntos de actualidad europea, y otros temas relacionados con la historia y la memoria de Europa, o los objetivos fundacionales de la Fundación. Todo ello desde un punto de vista multidisciplinar v en un marco singular, como es el Real Monasterio de Yuste, lo que facilita el contacto e intercambio de conocimiento entre los alumnos y los ponentes que compartirán reflexiones con expertos en la materia y personalidades de primer nivel académico, político o social, siendo en definitiva, un espacio para la reflexión, el pensamiento, la cultura y la ciencia.

El objetivo de las becas Campus Yuste es dar a conocer y hacer partícipes del programa formativo al mayor número de personas posibles, incluso más allá de las fronteras nacionales, para facilitar la participación y presencia de universitarios, investigadores, expertos y profesionales interesados en cada materia de estudio.



Pliegos de Yuste N° 18, 2017-2018





## EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

#### RAMÓN JAÚREGUI ATONDO

#### 1. Introducción

El pasado mes de marzo celebramos en Roma que hace sesenta años los líderes de seis países (Bélgica, Francia, la Alemania Federal, Italia, Luxemburgo y Holanda) firmaron el Tratado de Roma que estableció la Comunidad Económica Europea, por la que se eliminaron las barreras comerciales, y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

A lo largo de estas seis décadas, las ampliaciones se han ido sucediendo hasta llegar a un total de 28 miembros, así como el número de competencias y de políticas comunes, y la Unión Europea (UE) se ha convertido hoy no solo en el bloque comercial más grande del mundo, con la segunda moneda más utilizada, sino en la más grande y avanzada democracia supranacional que la historia ha conocido y absolutamente superior a cualquier alianza de naciones en cualquier lugar del mundo. Seis décadas en paz y libertad -el periodo de paz más extenso que Europa ha conocido en su historia- desarrollando una economía social y de mercado, con el más avanzado sistema de protección y redistribución y la más formidable Unión política de la diversidad de veintiocho naciones con historias antagónicas, lenguas y culturas diferentes. Hoy Europa es el mayor donante de ayuda al desarrollo y de ayuda humanitaria en el mundo, está a la vanguardia de la innovación con su programa de investigación multinacional Horizonte 2020, lidera la lucha contra el cambio climático y su diplomacia contribuye a aumentar la seguridad y la sostenibilidad mundiales. Por todo ello esta es, no lo olvidemos, una historia de éxito.

Pero una cosa es reivindicar con orgullo ese éxito y otra desconocer la cantidad de retos y peligros que atravesamos. Efectivamente, el propio Presidente de la Comisión, el luxemburgués social-cristiano Jean-Claude Juncker, en su discurso anual sobre el estado de la Unión Europea ante el Parlamento Europeo en septiembre de 2016, calificó la crisis europea de "crisis existencial" y diagnosticó que nunca antes había visto tanta fragmentación ni tan pocas cosas en común en la Unión Europea (UE). Eran los tiempos del pesimismo europeo y de preocupación máxima ante las elecciones holandesas y francesas de 2017. Efectivamente, desde la gran crisis económica de 2008 los pilares de la Unión se han visto sacudidos por múltiples y variadas circunstancias que han acabado generando serias situaciones críticas, algunas de ellas sistémicas. Así debemos calificar los efectos de la crisis financiera que comenzó a finales de 2007 y que ha vivido momentos

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017

en los que la supervivencia del Euro estuvo seriamente amenazada.

A este telón de fondo se han ido añadiendo en los últimos años (2014-2017) sucesivas situaciones críticas provocadas por acontecimientos internos y externos que han acentuado las impotencias del provecto común y las contradicciones de intereses nacionales. La crisis de los refugiados, tanto en el control de las fronteras externas de la Unión como en la reforma de nuestras normas de asilo v refugio v en el reparto nacional de inmigrantes. La conflictividad con Rusia en el Este, después de la anexión de Crimea, la desestabilización de Ucrania y las tensiones políticas y económicas derivadas de esta inestable vecindad, pusieron a prueba la capacidad internacional de la Unión para gestionar esta difícil situación de nuestras fronteras con el Este. Por último, el terrorismo que ataca a Europa desde hace ya muchos años (Madrid en 2004) pero que cuya amenaza crece cada año en dimensión y complejidad, poniendo en evidencia la necesidad de una política de seguridad interior coordinada y de una política exterior y defensiva a la altura de estas amenazas.

A mediados de 2016, el Reino Unido decidió abandonar la Unión. Aquel desgraciado referéndum de junio de 2016 fue la gota que desbordó el vaso del pesimismo europeo. Por primera vez un socio del club abría la puerta para irse, cuando hasta ese momento llamaban todos para entrar y, sobre todo, por primera vez se ofrecía una reflexión sobre las ventajas de estar fuera y sobre los inconvenientes de permanecer en el club. El miedo a la emulación invadió el pesimismo europeísta y la extrema derecha enarboló esta bandera. Las elecciones en Holanda y, sobre todo, en Francia aparecieron así como espectros fantasmales para una nave que trataba de superar las aguas de una tormenta perfecta. En los últimos meses de 2016 el pesimismo europeo llegó a su cumbre, lo que explicaba la frase de Juncker en el debate sobre el Estado de la Unión a la vuelta del verano de aquel año. Nunca antes, en la larga y compleja historia de la Unión, habíamos mirado al vacío con tanta proximidad. Europa estaba mostrando signos de fatiga, una heterogeneidad política y económica demasiado grande, una gestión muy laboriosa y lenta de sus contradicciones nacionales y por primera vez fallaba la lógica histórica de avanzar aprovechando la solución de las crisis.

#### 2. ¿Qué está pasando?

Siempre se ha dicho que Europa ha avanzado superando sus propias crisis. Pero a lo largo de estos últimos años muchos, muchas veces, hemos dudado de tan optimista regla. La verdad es que la concatenación de acontecimientos y la profundidad de la crisis económica han mostrado la incapacidad de la UE para adoptar decisiones conjuntas y rápidas, así como evitar la propagación de peligrosas tendencias antieuropeas por todo el continente europeo que han sido la consecuencia de estas divisiones e incapacidades.

Es el caso de la gestión económica y política de la crisis. Por primera vez se ha cuestionado este paradigma: "la Unión nos hace fuertes y con Europa progresamos" y se ha puesto en duda que Europa sea la solución, acusándola de ser la causante de los problemas. Además, la extrema derecha ha enarbolado el nacionalismo económico como solución y ha concebido el progreso en la salida del euro, en la soberanía nacional y en el proteccionismo antiglobalizador. Trump les ha ayudado con el mismo discurso y el descontento general y profundo de la ciudadanía con la gestión política de los efectos de la crisis han estimulado esa falsa y demagógica solución.

En particular, existe entre los jóvenes una enorme preocupación sobre su futuro al ver frustradas sus expectativas en un horizonte cada vez más incierto. La falta de instrumentos de gobernanza económica de la moneda común, la aplicación de una política de austeridad y un control presupuestario que han estancado el crecimiento y la supremacía del intergubernamentalismo frente al método comunitario, han deteriorado gravemente la legitimación social v política del proyecto europeísta. Todo ello ha provocado una auténtica ruptura del viejo Contrato Social que los europeos nos dimos en la segunda mitad del siglo XX y la precariedad, la desigualdad y la pobreza se han instalado en la UE a pesar de nuestros potentes Estados del Bienestar.

La emergencia humanitaria de los desplazamientos causados por sangrientos conflictos ha puesto de manifiesto también la insolidaridad y la ineficacia de la respuesta europea. Todavía colean en nuestras retinas las imágenes de las columnas de refugiados atravesando los Balcanes con las puertas cerradas de los diferentes países de la Unión. El vergonzoso acuerdo alcanzado con Turquía para que impida el paso de más refugiados a cambio de dinero y el incumplimiento por los Estados miembros del programa comunitario actual de reubicación de refugiados (solo se ha cumplido el 12% del compromiso) han puesto en evidencia que, en el siglo de las migraciones, es clamorosa la ausencia de una política coordinada internacionalmente que salvaguarde los derechos de estas personas.

Paradójicamente, nuestra demografía nos acucia para incrementar nuestra población con inmigrantes. Permítanme citar aquí un párrafo del Informe de los sabios que presidió Felipe Gonzalez sobre los retos y oportunidades de Europa 2030: "La realidad es que en 2050, de darse una improbable falta de inmigración y con cifras constan-

tes de participación en el mercado de trabajo, la mano de obra de la UE se reduciría en unos 68 millones de trabajadores. Dado que no todos los inmigrantes pasan a ser personas económicamente activas, para colmar la brecha sería necesario un aumento neto de unos 100 millones de personas". Sin embargo, y en contraposición a lo anterior, no paran de crecer peligrosas tendencias políticas y sociales contrarias al fenómeno migratorio en Europa. El crecimiento de las opciones de extrema derecha en Francia, Holanda, Alemania, Austria... está directamente relacionado con las reacciones sociales de rechazo, intolerancia y xenofobia a las nuevas minorías. El fracaso de nuestra pedagogía y de nuestras políticas de integración debe ser examinado cuidadosamente.

En materia de seguridad, es evidente que afrontamos nuevos y peligrosos riesgos que han sacado a relucir nuestra vulnerabilidad. Desde los atentados de Madrid de 2004 se han producido más de una treintena de atentados terroristas en Europa y, lamentablemente, el terrorismo yihadista seguirá atacando a los ciudadanos y al modo de vida europeo. Europa debe responder unida, compartiendo información y recursos. Pero no será suficiente con una mínima coordinación, sino que la gravedad de la situación exige la creación de un cuerpo policial europeo y de un servicio europeo de inteligencia para la coordinación y análisis de la información contraterrorista. La coordinación de nuestros servicios de seguridad e inteligencia nos obligará a integrar la seguridad y la defensa europeas y, por supuesto, a operar en el ámbito político internacional con una misma estrategia. Pero, desgraciadamente, este ambicioso proceso choca con las resistencias nacionales a perder soberanías en estas materias.

La tensión mundial y la militarización provocada por los problemas geopolíticos en el Este de Europa con los conflictos con

 $P_{liegos\;de}\,Y_{uste} \hspace{3cm} N^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018$ 

Rusia, en Turquía, en Oriente Medio y en el Norte de África así como la amenaza anti-europeísta de Trump, exigen de la UE una seria y comprometida revisión de su política exterior y defensiva. Tal y como la Comisión ha subrayado, Europa no puede ser solo un "poder blando" sino que debe ser capaz de responder a las amenazas complejas en materia de seguridad que plantea este vecindario inestable. Para ello, será necesario llevar a cabo la comunitarización de nuestros sistemas policiales y defensivos así como de la I+D+i y la industria militar para dotarse así de capacidades de defensa robustas y creíbles.

El referéndum británico nos ha colocado también frente a un problema inédito: negociar la salida de uno de los países de mayor peso de la Unión y, a su vez, establecer así un nuevo marco de relaciones con sus vecinos. La negociación del Brexit será compleja y difícil porque tiene enormes repercusiones en ámbitos muy difíciles: los derechos de los europeos que viven en el Reino Unido y los de los británicos que viven en la Unión; la liquidación financiera; y la frontera de Irlanda del Norte. Y porque Europa, además, necesita establecer una "pedagogía del coste de la salida", para evitar el efecto contagio. En definitiva, nos enfrentamos a una negociación dificilísima. Necesitamos demostrar que fuera se está peor que dentro y, al mismo tiempo, necesitamos un acuerdo de convivencia con un Estado vital para nuestra economía, defensa, etc.

En este cuadro de un presente tan inquietante, no podemos dejar de recordar el alarmante auge de partidos y movimientos que fomentan el antieuropeísmo e incluso la eurofobia en muchos de los países europeos. Afortunadamente, respiramos aliviados en Holanda y en Francia, donde el Partido por la Libertad de Wilders y el Frente Nacional de Le Pen, respectivamente, no lograron ganar las elecciones. Y en Gran Bretaña donde en las pasadas elecciones de junio el Partido de la Independencia del



Reino Unido (UKIP) de Farage desapareció prácticamente del mapa con un 2%. Pero el auge del partido ultraderechista FPÖ en Austria en las elecciones del pasado 15 de octubre ha vuelto a desatar las alarmas.

Lamentablemente, la política doméstica de atribuir a "Bruselas" en numerosas ocasiones el origen de todos los males ha servido de caldo de cultivo, junto con otros factores como la pérdida del Contrato Social al que hacíamos referencia anteriormente, para este clima antieuropeísta v nacionalista que reclama menos Europa y más devolución de competencias, menos globalización y más proteccionismo y más control de fronteras y menos inmigración. Injustamente es la Unión Europea, más que los Estados nación, quien está sufriendo la censura ciudadana y el desafecto, lo que nos obliga a salir cuanto antes de este estado de opinión pública hacia Europa.

Describir nuestros problemas es la condición necesaria para resolverlos. Pero, hoy, esa descripción debe hacerse conociendo el contexto geopolítico y geoeconómico en el que se mueve Europa.

Michel Rocard solía repetir que no es posible transformar el mundo sin conocerlo. El contexto mundial en el que se mueve la UE está marcado por una globalización que ha dejado de ser solo económica, financiera o comercial y ha pasado a ser también productiva, con la incorporación a la producción de bienes y servicios de cientos de millones de trabajadores en decenas de países, debido a la deslocalización productiva en todo el mundo. En poco menos de treinta años, el PIB mundial se ha multiplicado por seis, favoreciendo el desarrollo de regiones con inmensas poblaciones en las que, hasta no hace mucho, simplemente se sobrevivía. Pero al mismo tiempo, las economías occidentales, especialmente Europa, han sufrido con esa competencia de "bajo coste", destruyendo empleo, devaluando sus condiciones laborales y sus modelos de protección social. Esto ha provocado intensos movimientos antiglobalización y fuertes tentaciones nacionalistas.

Por otro lado, somos cada vez más interdependientes y todo lo que ocurre en el mundo nos afecta. La interrelación de los acontecimientos internacionales produce repercusiones en todas nuestras políticas y es que, tal y como nos advirtió Rory Bremner, "no estamos en el mundo, nadamos en él". Y precisamente, Europa navega en un contexto marcado por una vecindad conflictiva (Rusia, Norte de África, Turquía, Oriente Próximo, etc.), como se ha señalado anteriormente, y por la llegada de una nueva administración norteamericana, con Trump a la cabeza, que amenaza el multilateralismo y la cooperación internacional con su premisa de "America first". Por primera vez, Europa se enfrenta a un líder americano contrario a la Unión Europea, que predica un populismo nacionalista incompatible con la enorme responsabilidad internacional de EE.UU en el mundo y que defiende un proteccionismo comercial que generará, seguro, conflictos políticos y comerciales de envergadura, junto a una gravísima marcha atrás en las negociaciones reguladoras del comercio internacional.

Desafortunadamente, la crisis no nos ha ayudado a avanzar en estos grandes retos y el resto del mundo no se para. La idea de una Europa fuerte en el mundo, cohesionada internamente, líder en las grandes causas humanitarias de paz y democracia, nos exigen ser una potencia económica y tecnológica competitiva y no está asegurado que lo seamos.

#### 3. Razones para creer

Aunque resulte paradójico-y la historia de Europa está llena de situaciones contradictorias- la Unión no ha dejado de avan-

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \hspace{1.5cm} N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

zar a lo largo de estos años críticos. Tampoco la opinión pública europea ha dejado de creer en el proyecto europeo. Hay pues, razones para seguir creyendo en este sueño.

El sentimiento europeísta mantiene un apoyo sociológico creciente. Según la encuesta Eurobarómetro, encargada por el Parlamento Europeo y publicada en 2017, la mayoría de los entrevistados cree que en toda una gama de ámbitos políticos, desde la seguridad y la migración hasta la política económica y social, Europa puede y debe hacer más para superar los problemas. Pero en comparación con el año pasado, la proporción de personas que consideran que las acciones de la UE son insuficientes en esferas clave como el terrorismo, la seguridad, la migración, el fraude fiscal y el desempleo está disminuyendo, lo que podría reflejar medidas ya adoptadas a nivel de la UE.

El 64% de los encuestados creen que es bueno que su país pertenezca a la ÛE. Esto supone un aumento de cuatro puntos porcentuales en comparación con 2016. La proporción de personas que piensan que la pertenencia a la UE no ha beneficiado a sus países se redujo en seis puntos porcentuales, del 31% al 25%. Sin embargo, las opiniones varían de un país a otro: mientras que un 90% de los encuestados de Irlanda creen que la pertenencia a la UE ha beneficiado a su país, sólo el 39% de los italianos comparten esta afirmación. El 70% de los españoles creen que la pertenencia a la UE beneficia al país, quince puntos porcentuales más que el año pasado.

En segundo lugar, la victoria de Macron ha significado un formidable impulso al proyecto europeo. La carga simbólica de europeísmo que dio a su victoria (recuérdese su discurso en la explanada del Louvre la noche electoral con la bandera y el himno de Europa), su empeño en combatir el anacrónico discurso nacionalista y pro-

teccionista de su rival y el discurso en la Sorbona el pasado 26 de septiembre han marcado un giro europeo extraordinario. Junto a Merkel, el eje franco-alemán empuja de nuevo a Europa.

En tercer lugar, bien podría decirse que el riesgo de vuelta atrás que representa el fracaso del Euro parece definitivamente superado. Todos los países del Euro están creciendo y creando empleo en 2017, el drama griego ha desparecido de las páginas de los periódicos y se han producido avances institucionales muy importantes en su gobernanza, aunque todavía insuficientes.

Este clima esperanzador se reflejó en el debate sobre el estado de la Unión celebrado el pasado mes septiembre de 2017 y en particular en el discurso fuertemente europeísta, casi federalista podría decirse, que ofreció el presidente Juncker sobre un futuro para Europa. Tras la controvertida presentación por la Comisión el pasado mes de marzo de cinco escenarios para el futuro de Europa, Juncker ha propuesto un "sexto escenario" para no volver a poner en peligro el proyecto europeo en la próxima crisis, en el que destacan las siguientes ideas:

- Completar una Unión de la Energía, una Unión de la Seguridad, una Unión de los Mercados de Capitales, una Unión Bancaria y un Mercado Único Digital.
- Impulsar la entrada en el Euro de los países y mejorar la gobernanza de área Euro con un presupuesto Euro.
- Crear la figura de ministro europeo de Economía y finanzas, aunando las funciones que ahora realizan el presidente del Eurogrupo y el Comisario de Asuntos Económicos.

- Fusionar las figuras de presidente de la Comisión y presidente del Consejo Europeo.
- Transformar el actual fondo de rescate de la UE (MEDE) en un auténtico Fondo Monetario Europeo.
- Reforzar la agenda comercial europea (Japón, México, Mercosur, Australia y Nueva Zelanda).
- Crear una nueva Estrategia de Política Industrial para reforzar la innovación, digitalización y descarbonización.
- Reforzar el liderazgo europeo de la lucha contra el cambio climático mediante la reducción de las emisiones de carbono en el sector del transporte.

- Crear una Agencia Europea de Ciberseguridad y una unidad de inteligencia europea que garantice el intercambio de datos entre los servicios de inteligencia y la policía.
- Mejorar los retornos, la solidaridad con África y la apertura de vías legales para la inmigración.

Curiosamente, solo unos días después, Macron en la Sorbona anunció con toda solemnidad su discurso más europeísta dibujando una Europa del siglo XXI marcadamente federal. Entre otras, propuso las siguientes reflexiones:

• La refundación de una Europa soberana, unida y democrática que incluya un



Pliegos de Yuste N° 18, 2017-2018

presupuesto para la Eurozona, un ministro europeo de Finanzas y armonización fiscal.

- La creación de una fuerza europea de intervención militar rápida dotada de financiación propia y una mayor cooperación en defensa y seguridad entre los países europeos.
- La formación de una "fiscalía europea antiterrorista" y de una "fuerza europea de protección civil" que se active ante catástrofes naturales como incendios, huracanes o seísmos.
- La creación de una oficina europea de demandas de asilo, de una policía europea de fronteras y de un gran programa de integración de refugiados.
- La puesta en marcha de un impuesto europeo sobre las transacciones financieras cuya recaudación se destinaría de forma íntegra a la inversión en África.
- La creación de una agencia europea para el fomento de la innovación y de un programa educativo parecido al Erasmus pero más ambicioso y con contenido académico.
- La introducción de listas "transeuropeas", aprovechando los 73 escaños que dejará libres el Reino Unido.

Estos dos discursos han generado un nuevo clima de optimismo europeo. De nuevo, la imaginación europeísta, yo diría, el corazón federal europeo, vuelve a regar la reflexión futurista de la Unión.

#### 4. Cinco pilares de la Europa del futuro

La Europa de finales de 2017 ha iniciado un ciclo decisivo antes de las elecciones europeas de 2019. En mi opinión, y aún a riesgo de resumir exageradamente, creo que hay cinco grandes áreas en las que nos jugamos el futuro de la Unión de los próximos años y en las que es prioritario seguir avanzando: economía, agenda social, migración, defensa y mercado único.

4.1. En primer lugar, el área económica con el cambio de orientación política, el fortalecimiento de la gobernanza del Euro y la salida de la crisis a través del crecimiento y la creación de empleo.

Es cierto que Europa ha iniciado un cambio de rumbo -no brusco pero de fondo- especialmente en su política económica y como consecuencia de la presión de los socialistas europeos. El cambio empezó con un programa de inversión (Plan Juncker) que debería movilizar más de los 315.000 millones de Euros y continuó con una interpretación flexible del cómputo del déficit en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Además, se ha unido una política del Banco Central Europeo -claramente dirigida a estimular la actividad económica y combatir el riesgo de deflación-, una depreciación del Euro frente al Dólar y la caída del precio del petróleo, lo que ha ayudado a mejorar la competitividad de las empresas europeas favoreciendo los inicios de una reacción económica en Europa, todavía muy incipiente pero parece que sostenida.

Pero la política económica y monetaria europea necesita más reorientaciones:

- Mayor flexibilidad en la interpretación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, incluyendo una exención completa de las inversiones en el cómputo del déficit público.
- Relanzamiento de la inversión pública y privada a través del Fondo Europeo para las Inversiones Estratégicas y recuperación del plan de estímulo propuesto por

el Comisario Moscovici para que los países con margen presupuestario aumenten su inversión pública.

- Revitalización de la financiación no bancaria, con el impulso a las titulizaciones seguras en la Unión.
- Aumento de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, incluyendo una ampliación de capital.
- Creación de la capacidad fiscal de la Eurozona, sostenida -entre otras fuentessobre los beneficios del BCE, el impuesto a las transacciones financieras y una fracción del impuesto de sociedades, para la financiación de inversiones anti-cíclicas y de un Seguro Europeo de Desempleo.

En relación al fortalecimiento de la gobernanza del Euro, otro de los grandes ejes de la nueva política económica de la Unión, es necesario poner en práctica las siguientes medidas:

- Culminación de la Unión Bancaria, con la introducción de un Seguro Europeo de Depósitos con mutualización completa.
- Aprobación de la reforma estructural de la banca, incluyendo medidas de separación entre banca comercial y de inversión en determinados casos.
- Introducción de un activo libre de riesgo en la Eurozona, que permita ampliar las inversiones (Eurobonos, bonos de la Unión, Activo Seguro Europeo, etc.).
- Impulsar la transformación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en el instrumento de "garantía última" que permita mutualizar fiscalmente el euro ante imprevistos que sean de origen fiscal o financiero (con el objetivo de convertirlo en un Tesoro Europeo o Fondo Monetario

Europeo con capacidad de emitir eurobonos).

• Reforma del mandato del BCE para convertirlo en prestamista de última instancia e incluir el crecimiento y la creación de empleo entre sus objetivos.

Por último, y a raíz del escándalo de los acuerdos entre Estados y empresas para eludir responsabilidades fiscales (Luxemburgo, Irlanda,...), se está abriendo una enorme oportunidad para avanzar en la unión fiscal europea. No solo para combatir la elusión fiscal de Sociedades y Patrimonios y los espacios fiscales opacos y el secreto bancario, sino también para unificar bases y tipos de gravamen, para aumentar la coordinación y la transparencia fiscal entre Estados y para establecer impuestos europeos.

La competencia fiscal entre los Estados miembros de un Mercado único es inadmisible v sin embargo todavía existe. Por ello, esta batalla por la fiscalidad justa y la competencia leal es fundamental y Europa se la debe tomar en serio y ser vanguardia en la política internacional contra la elusión, el fraude y los paraísos fiscales. Será una larga marcha que deberá contemplar muchas medidas e iniciativas. Entre otras: la armonización de la Base Consolidada Común del Impuesto de Sociedades; los informes públicos país por país; la eliminación de todas las excepciones nacionales al intercambio automático de información de naturaleza tributaria; la creación de una Agencia Tributaria Europea y de una lista de evasores fiscales transfronterizos; la lista europea de paraísos fiscales; la convocatoria de una cumbre en el marco de Naciones Unidas y la protección europea de los informantes.

4.2 En segundo lugar, la <u>Unión necesita un Potente Pilar Social</u>, junto a la Unión Económica y Monetaria. Probablemente es

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \hspace{1.5cm} N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

la ausencia más llamativa, más perentoria y más urgente de la Unión. Gran parte del euroescepticismo viene del descontento social. Es urgente analizar y adoptar un conjunto de medidas de repercusión del empleo, de la calidad del trabajo y de la protección social. Entre ellos destacan:

- Un Marco europeo vinculante de salarios mínimos que se acerque al 60% del salario medio en cada Estado miembro.
- Una Directiva sobre condiciones de trabajo justas que asegure a todos los trabajadores, independientemente del tipo de contrato o relación laboral, un conjunto básico de derechos exigibles en materia de igualdad de trato, seguridad laboral, negociación colectiva, tiempos máximos de trabajo, acceso a la formaciones de trabajo, etc.., y ponga fin a la destrucción laboral que se está produciendo en la desregulación creciente del contrato de trabajo.
- Una estrategia renovada de apoyo al empleo de los jóvenes que incluya garantías de formación intermediaria laboral y conexión entre Estados miembros.
- La creación de un Régimen Europeo de Seguro de Desempleo complementario a los regímenes nacionales, especialmente a los parados de larga duración.
- Garantizar la portabilidad de un conjunto de derechos y prestaciones sociales básicas: prestaciones por desempleo, asistencia sanitaria, derechos de pensión... al ejercer la libertad de circulación de trabajadores en la UE para garantizar transiciones profesionales seguras a escala comunitaria.
- Garantizar una protección social adecuada a escala comunitaria. Es necesario modernizar los sistemas de protección social, aumentando la inversión en ellos, con el objetivo de garantizar su buen funcionamiento, suficiencia y sostenibilidad de cara

a los nuevos retos demográficos, económicos y sociales.

- 4.3 En tercer lugar, es prioritario <u>resolver la crisis migratoria</u>. La emergencia humanitaria de los desplazamientos causados por sangrientos conflictos interpela a toda la UE y sus EEMM acerca de su voluntad de cumplir el derecho internacional y el Tratado de Lisboa, que incluye la Carta de Derechos Fundamentales. La UE no sobrevivirá si no es capaz de articular una respuesta global -«holística»- que esté a la altura de sus valores y de los estándares morales. Para ello será necesario:
- Reforzar los programas de cooperación y los acuerdos bilaterales en los países de origen de las migraciones. Mayor control de las fronteras exteriores y apertura de vías de acceso ordenadas y controladas de los inmigrantes con derechos de asilo y refugio acreditado. Revisión de los instrumentos actuales (Dublín IV, EASO y guardia europea de fronteras) y del actual Código Europeo de Visas: corredores humanitarios y visas humanitarias.
- Creación de programas especializados en la adecuada protección de personas vulnerables (mujeres, menores, menores no acompañados), con su correspondiente ficha presupuestaria.
- Puesta en marcha de una Estrategia Europea por la Multiculturalidad y la gestión de la diversidad (educación, formación, capacitación, lucha contra toda forma de discriminación y contra la exclusión y la marginación que conducen a la segregación y a la radicalización), con especial atención a la plena incorporación de las comunidades islámicas al proyecto europeo y al reconocimiento de la aportación árabe a la cultura europea.
- Una Política de Vecindad con el Mediterráneo que vaya más allá de los inter-

cambios comerciales entre las dos zonas. Debemos profundizar en el entendimiento y el desarrollo intercultural mutuos que rompa con el círculo vicioso de la violencia alimentada por el desconocimiento del otro y el miedo a lo distinto. Fomentar una ciudadanía global crítica, transformadora y comprometida con un desarrollo sostenible para todos y todas que nos permita entablar un diálogo permanente.

4.4 En cuarto lugar, integrar la seguridad y la defensa europeas para hacer una Europa más segura y más fuerte en el mundo. Es evidente que afrontamos nuevos y peligrosos riesgos en materia de seguridad. El terrorismo yihadista y los problemas geopolíticos en el Este, en Turquía y en Oriente Medio y en el Norte de África, exigen de la UE una seria y comprometida revisión de su política exterior y defensiva. Como de todas las crisis, surgen también aquí nuevas oportunidades. En este caso para desarrollar una decidida política de integración de nuestros sistemas policiales y defensivos para proporcionarnos eficiencia y para aumentar nuestra propia seguridad. La creación de Unidades europeas de inteligencia contra el terrorismo, la coordinación policial, la creación de unidades militares europeas hacia la consolidación de unas fuerzas armadas únicas, pasando por la unificación de la I+D+i y la industria militar, deberán ser puestas en marcha.

4.5 Reforzar la integración de nuestro Mercado Interior para dar respuesta a las necesidades competitivas de nuestra economía:

1. <u>Unión Energética</u>: la UE debe sumar esfuerzo en pro de una economía sostenible, con bajas emisiones de carbono y respetuosa del medio ambiente, que lidere la producción de energías renovables y la lucha contra el calentamiento global.

Para 2020, el PE se marcó los objetivos del 20% de energía a partir de fuentes renovables, eficiencia energética en un 20% y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero un 20%, como mínimo, respecto a los niveles de 1990. Pero estos objetivos deben ser más ambiciosos (45% para las renovables y 40% para la eficiencia



 $P_{
m liegos\ de}\,Y_{
m uste}$  N° 18, 2017-2018

energética y la reducción de emisiones de efecto invernadero) si queremos alcanzar los objetivos para la lucha contra el cambio climático y la sostenibilidad medioambiental.

- 2. Agenda Digital: Europa está experimentando una revolución digital con impacto directo tanto en la vida cotidiana de los ciudadanos, como en las esferas política, social, económica y cultural. Esta revolución plantea retos y oportunidades y debe encauzarse para ayudar a reducir las desigualdades, crear más y mejores puestos de trabajo y promover la apertura, la equidad, la transparencia, el crecimiento sostenible y el redimiento de cuentas en nuestra sociedad.
- 3. <u>Infraestructuras</u>: el objetivo de construir un espacio único europeo de movilidad y transporte que garantice y facilite el ejercicio del derecho al libre movimiento de personas, bienes y servicios, requiere seguir armonizando y modernizando el marco legislativo europeo y garantizar la continuidad de la financiación de las in-

fraestructuras necesarias para equilibrar norte/sur y este/oeste.

- 4. Tecnología e I+D+i: la UE necesita de una coordinación máxima y de un esfuerzo suplementario en la I+D+i. Para ello debe unificar las políticas en estas materias y debe incrementar su gasto para competir en los espacios económicos que se están abriendo con la revolución tecnológica imparable que vivimos. La I+D+i ha de jugar un papel fundamental como política transversal que promueva el desarrollo sostenible y la competitividad de todos los sectores y que permita una Europa más competitiva en el mundo.
- 5. Medio Ambiente: Europa debe velar por la salud de su medio ambiente y por un modelo de economía circular que mantenga los materiales y su valor en circulación en el sistema económico durante el mayor tiempo posible, optimizando el ciclo integrado de los residuos con el fin de darles una utilización eficiente. El acuerdo de París o la actual revisión del sistema de comercio de emisiones serán instrumentos



fundamentales para una transición hacia economías con bajas emisiones de carbono, así como para mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales.

- 6. <u>Salud</u>: la Europa social no puede entenderse sin el Estado del Bienestar que la caracteriza y donde los sistemas de salud ocupan un papel central y que es especialmente valorado por sus ciudadanos. El derecho a la salud es un derecho universal, recogido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y garantizar su sostenibilidad debe ser una de las prioridades de las políticas europeas y hacer frente a los retos de envejecimiento, cronicidad e incorporación de nuevas tecnologías.
- 7. Política Agraria y Pesquera: la UE debe comenzar a preparar las líneas de la nueva reforma de la Política Agraria Común post 2020 en un contexto presupuestario muy complicado y en un sector primario desprotegido ante las prácticas desleales del comercio. El sector de la pesca tendrá que seguir afrontado importantes retos derivados de la aplicación de la nueva Política Pesquera Común y de los objetivos de sostenibilidad desde el punto de vista medioambiental, económico y social.
- 8. La Europa de los Derechos y de la Igualdad: lamentablemente, no podemos sino alarmarnos ante los retrocesos democráticos y del Estado de Derecho que se están produciendo en toda Europa. El ultranacionalismo, el populismo, la xenofobia, la explotación del miedo, el odio a los diferentes... están deteriorando ese universo normativo de la ciudadanía democrática y de la libertad tan sustancialmente europeas. Por ello, es esencial y urgente que desde las instituciones europeas se lidere esta lucha en favor de la igualdad y la no discriminación. En particular, es necesario garantizar, promover y mejorar los dere-

chos de las mujeres y la igualdad de género. Necesitamos un compromiso vinculante para poner fin a la brecha salarial y de las pensiones entre mujeres y hombres, y para lograr una mayor participación de las mujeres en la toma de decisiones económicas y políticas. Se debe combatir la violencia de género hasta lograr la completa erradicación de esta lacra social que constituye la violación de derechos humanos más extendida en el mundo. Resulta esencial mejorar la conciliación entre la vida privada y la profesional para lograr que más mujeres se puedan incorporar al mercado laboral. Y ante la actual ofensiva conservadora, hay que proteger de forma enérgica y con urgencia la libertad de elección de las mujeres y el acceso a sus derechos sobre salud sexual y reproductiva.

## 5. La Europa posible en un futuro todavía incierto

Este contexto favorable está siendo aprovechado por las instituciones europeas para iniciar un intenso debate sobre el futuro de Europa y acelerar la puesta en marcha de medidas para alcanzar una Europa más unida, más fuerte y más democrática, siguiendo la premisa de que "Europa solo avanza cuando es audaz".

Pero este debate está inexorablemente influenciado por otro gran reto: la negociación del Brexit. Y es que el 30 de marzo de 2019, dos años después de la activación del artículo 50 del Tratado de Lisboa (el mecanismo que da inicio al proceso de retirada voluntaria y unilateral de un país de la UE) seremos una Unión de Veintisiete y debemos prepararnos para ello.

Hasta la fecha las negociaciones han avanzado poco y mal. Pasadas ya cinco rondas de negociaciones (9 de junio, 17 de julio, 28 de agosto, 25 de septiembre y 12 de octubre) no se ha avanzado práctica-

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \qquad \qquad N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

mente nada. Las posiciones británicas hacia un Brexit "duro" parecen cada vez más irrealizables y la confusión política en el Reino Unido es cada vez mayor. Empiezan a oírse voces que reclaman empezar a pensar en una especie de periodo transitorio, con el Reino Unido fuera de las Instituciones de la Unión, pero dentro del mercado interior, como paso previo a la negociación de un acuerdo de Asociación de amplio contenido, regulando un marco integral de relaciones en todos los ámbitos de una buena vecindad.

May sugirió esa opción, un período transitorio de dos años, en su discurso en el Instituto de Florencia pero Barnier, el negociador jefe de la Comisión Europea, insiste en que solo discutirá sobre ello una vez acordados los términos del divorcio.

Todavía es pronto para saber cómo acabará semejante enredo. A finales de 2017 las instituciones europeas evaluarán cual ha sido el balance y los progresos de la negociación de la primera fase, que incluye los tres capítulos principales de este inicio: derechos de ciudadanía a los ciudadanos de Reino Unido y viceversa, factura de salida para Reino Unido y frontera exterior de Europa en Irlanda con el norte Británico de la isla, sin perjudicar el proceso de paz con Irlanda del Norte.

Con todo y pase lo que pase, las negociaciones con el Reino Unido sobre su salida de la UE y el marco de cooperación resultante obligan a definir una nueva UE. Aún a riesgo de simplificar el debate, muy probablemente las negociaciones del Brexit nos plantean optar entre una UE que integre o asocie a muchos países (incluido quizás el Reino Unido) en una especie de "gran mercado único" y máxima flexibilidad interna, y una UE más reducida pero más federal, más integrada, más comunidad política, con una moneda común, el

Euro, y un marco asociativo preferencial con los países vecinos.

La propuesta de Juncker para "empujar" a los Estados de la Unión que todavía no han entrado en el Euro, mediante estímulos económicos y de convergencia para que lo hagan, camina en esa dirección. A la postre, la Europa del futuro solo puede hacer factible y eficiente la integración si integra su moneda y su política económica y monetaria.

Esta es una cuestión capital para definir el futuro de la Unión, que irá acompañada de toda la arquitectura institucional que se reclama para la Unión Monetaria y la Gobernanza Económica de la Unión. Para ello, y cuando las condiciones políticas lo permitan, será necesario reformar los Tratados de modo que podamos culminar la unión económica y monetaria con los pilares financiero y fiscal, y completar la unión política con la plena co-decisión del Parlamento en todas las materias y la extensión de la mayoría cualificada en el seno del Consejo. Pero la nueva reforma no podrá dejar de lado otras cuestiones como la Unión Energética, la agenda digital, la modernización de su política agrícola, los grandes corredores financieros, la política de cohesión y regional, sus programas de I+D, su plan de Inversiones, las cuestiones migratorias, etc.

Pero hace falta impulsar ese proyecto desde abajo, desde la ciudadanía, porque el proyecto europeo ya no se sostiene solo. El resquebrajamiento de la sociedad del bienestar y los crecientes problemas de competitividad y de dumping social, además de la falta de un demos europeo compartido sobre los sentimientos nacionales de los europeos, son el caldo de cultivo del auge de ideologías antieuropeas tanto a la derecha como a la izquierda.

Necesitamos eliminar el vicio de las capitales europeas de culpar a Bruselas de todo lo malo. Y para ello necesitamos forjar un demos europeo, fortalecer la narrativa europeísta, comprometer a los europeos de hoy, del siglo XXI con un relato, con unos objetivos y desafíos que integren a Europa. Necesitamos que nuestros jóvenes estudien historia europea, conozcan sus instituciones y construyan su mundo universitario y laboral sobre la base del territorio común. Necesitamos fortalecer los medios de comunicación europeos, la democracia europea, la defensa, el comercio... El más poderoso argumento de esta narrativa es que solo una Europa fuerte podrá defender nuestros intereses y nuestros valores en una mundialización incuestionable en todas las esferas de la vida: desde el cambio climático a la lucha contra el fraude fiscal y los paraísos fiscales; desde la cooperación al desarrollo a la expansión de los derechos humanos; y desde la dignidad laboral a los confines de la globalización productiva.

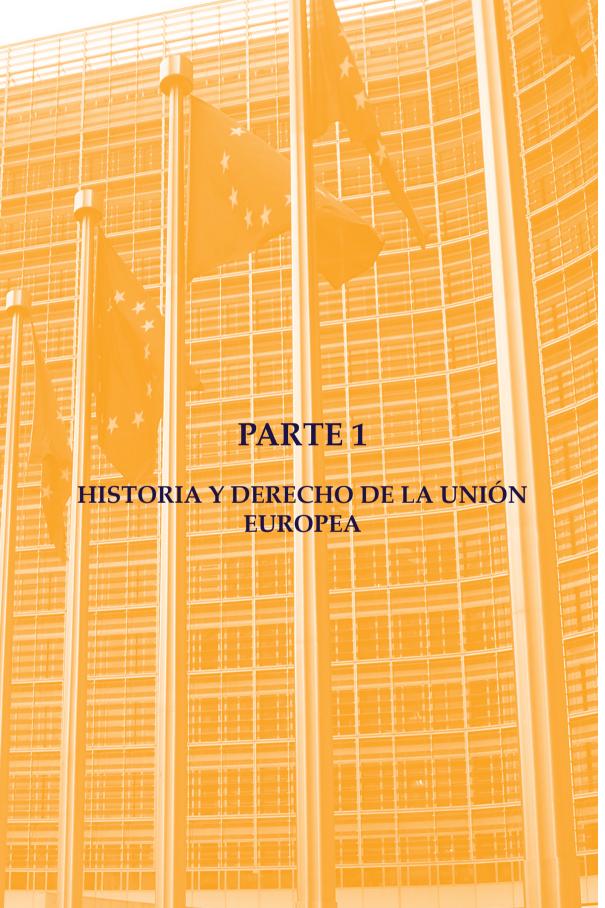
El soporte filosófico de esa narrativa exige que Europa se integre en nuestras conciencias no como una realidad irresistible, sino como opción libre. Siguiendo a Daniel Innerarity, la integración de la UE es una opción libre y no la inevitable consecuencia de un proceso que escapa a nuestro control. El relato europeísta de Innerarity se compone, así, de cuatro conceptos: Libertad y Democracia, Política, Ilusión colectiva y Pedagogía.

Es una narrativa que combate la falacia de las naciones libres y del proteccionismo empobrecedor en un mundo cada vez más dinámico y abierto, en el que los viejos conceptos de soberanías, las naciones, la autodeterminación de los Estados han sido superados por las tecnologías. Y el comercio y la producción globalizada por unos mercados financieros mundializados, demasiado poco regulados, controlados y fiscalizados.

Por el contrario, la nueva narrativa europea necesita una mirada progresista a esa globalización inevitable, desde el compromiso por regularla y someterla a las exigencias de la dignidad humana que laten en el corazón de la mayoría. Mi esperanza en Europa es así una esperanza reivindicativa y dinámica porque la única manera de ser y estar en el siglo XXI es hacer una Europa más unida, más fuerte y más democrática. La mejor manera de defender nuestro modelo de bienestar es hacerlo extensible a todo el planeta. La fórmula más eficaz contra el terrorismo es estar unidos. La seguridad de nuestros bancos, de nuestros ahorros y de nuestra moneda es más Unión Bancaria y mejor gobernanza del Euro. El crecimiento económico y el empleo no vienen con la autarquía sino con la apertura comercial y la competencial. La justicia fiscal no será posible sin una Unión Fiscal. Todo empuja hacia esa lógica integradora del viejo sueño europeo.



Pliegos de  $Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018





### EL CLAROSCURO LEGADO DEL TRATADO DE MASTRIQUE: UNA REFLEXIÓN SOBRE EL MÉTODO FUNCIONALISTA

#### JOSÉ ÁNGEL CAMISÓN YAGÜE

#### 1. Introducción

En 1579 se producía a cargo de los tercios españoles el sitio de la ciudad holandesa de Mastrique, que finalmente fue, además, saqueada. A este acontecimiento bélico le dedicó Lope de Vega una de sus obras de teatro, a la que puso por título "El Asalto de Mastrique por el Duque de Parma" y que comienza con el siguiente parlamento a cargo de soldado Alonso:

"Guerra, algún bellaco infame debió ser inventor de vuestra furia y rigor aunque vuestra frente enrame laureles de inmortal honor"

En 1993, pasados más de cuatro siglos, otro Fénix de los ingenios, el dibujante de cómics Ibañez, publicaba una nueva aventura de los inmortales agentes de la T.I.A. Mortadelo y Filemón con el título "Maastricht...¡Jesús!", y en cuyas divertidas viñetas se retrataba a un Europa que ya no resolvía sus conflictos mediante la violencia, la guerra y el saqueo, sino que lo hacía mediante el diálogo y la palabra entre los líderes europeos que, genialmente caricaturizados, aparecen a lo largo de esta historieta gráfica de muy recomendable lectura<sup>2</sup>.

Con esta licencia literaria quisiera comenzar este artículo (que en su día fue originalmente una conferencia pronunciada en el marco del Monasterio de Yuste dentro de un fructífero curso de verano que llevó por título: "Del Tratado de Roma al Tratado de Maastricht y los avances pendientes del proceso de integración europea"), en tanto en cuanto la misma me sirvió, dentro del ambiente relajado y distendido de un encuentro académico estival, para ilustrar el profundo y significativo cambio que en el seno de Europa ha implicado el proyecto Europeo, entre cuyos principales fines estaba el establecimiento de la PAZ. De modo y manera que el mismo ha conseguido, por fin, desterrar la guerra de nuestro imaginario colectivo. Tanto es así que conviene de vez en cuando recordar a las generaciones más jóvenes cómo fue de nefasto ese pasado violento y atroz, pues aquellos que por suerte no lo hemos padecido en carne propia tendemos en muchas ocasiones a minusvalorar este significativo logro que, incluso, ha dejado ya de ser considerado como un elemento de legitimación del propio proceso.

Sin embargo, y aun siendo plenamente consciente de la importancia de tal logro, así como de otros importantes avances y ventajas que el proyecto europeo conlleva,

Pliegos de Yuste N° 18, 2017

no le hacemos ningún favor si miramos al mismo con excesiva complacencia y beneplácito dado que si "lo mejor es efectivamente enemigo de lo bueno", debería ser tarea propia de la Academia no darse por satisfecha con lo bueno existente o alcanzado, sino buscar mediante la razón aquello que es mejor, y esto solo es posible, a mi juicio y también al de otros, si se asume como método la crítica de lo existente<sup>3</sup>.

Es por ello que este trabajo se elabora bajo la metodología propia del constitucionalismo europeo crítico. Metodológicamente, el constitucionalismo crítico parte de cuatro postulados fundamentales, que sucintamente pueden enunciarse de la siguiente forma: en primer lugar, la repolitización del Derecho constitucional como derecho de conflicto; en segundo lugar, la recuperación de las categorías constitucionales en la dimensión y amplitud que les son propias; en tercer lugar, la reconstrucción de un sujeto histórico que supere su actual fragmentación; y, en cuarto lugar, la articulación de una Constitución inclusiva que garantice la no existencia de espacios extrasistema.

El propósito de este trabajo es analizar desde la metodología propuesta la proyección que el Tratado de Mastrique ha tenido a lo largo de su historia, y que es mucha. Fundamentalmente, se persigue analizar las implicaciones que el mismo desplegó en la "constitución europea" en tanto que expresión de lógica neofuncionalista que conduce la integración europea.

## 2. Sobre el método funcionalista en la integración europea

El proceso de integración europeo se ha conducido, como se sabe, en base a los postulados neofuncionalistas de Jean Monnet y Robert Schumman, cuya esencia ya dejaron consignada en la propia Declaración de

9 de mayo de 1950 en la que expresamente se indicaba que la integración europea no podía llevarse a cabo de forma rápida "ni en una obra de conjunto".

Estos postulados funcionalistas tenían origen en los trabajos de Mitrany que posteriormente fueron desarrollados y perfeccionados por Haas, Lindberg y Mutimer.

Originalmente Mitrany llamó la atención sobre la necesidad de comenzar la integración mediante la selección de una serie de "necesidades compartidas" en virtud de las cuales se procedería a establecer una serie de tareas que, concretadas en funciones, habrían de ser atribuidas a unos órganos comunes creados ad hoc para su gestión y desarrollo.

Posteriormente, a mediados de los años 50, Haas aportó a las tesis neofuncionalistas el concepto de "desbordamiento" (spillover, en su terminología inglesa). Así, el desbordamiento venía a explicar cómo la existencia de esas necesidades compartidas originales iba a implicar necesariamente en la práctica, tarde o temprano, un mayor nivel de intereses convergentes para la consecución de determinados objetivos relativos a dichas necesidades. Por tanto, la integración generaba y demandaba per se una mayor integración.

En este sentido Haas indica que el proceso de integración sobre la base de estos postulados no requiere de mayorías o unanimidades previas ni tampoco de la necesidad de objetivos plenamente compartidos. Sin embargo, la existencia de unas instituciones comunes iba a suscitar en la gestión de las necesidades compartidas una serie de expectativas y de demandas que conllevarían que los marcos de atribución funcional necesitasen ser ampliados en tanto que "desbordados".



Tal y como Lindberg señaló "la concesión de poder a las instituciones centrales crean una situación o serie de situaciones que solo pueden ser tratadas con y ulteriores expansiones de tareas y concesión de poder". Así, y siguiendo con Lindberg, tenemos que "el desbordamiento implica que se ha desarrollado una situación en la que la capacidad política de un Estado miembro para lograr una meta política depende de la consecución por otro miembro de sus metas políticas"<sup>4</sup>.

En la práctica, y tras el Congreso de la Haya de 1948, se descartó, como se sabe, por las élites políticas europeas la opción de una articulación federal completa para el proceso de integración europeo; en tanto que se consideró que tal proceso solo sería posible si éste se llevaba a cabo mediante sucesivas etapas parciales. Para ello se situó, como es conocido, el punto de partida en la creación de un mercado común del carbón y del acero a partir del cual se fuera dando necesariamente lugar a situaciones que, de facto, demandaran mayores avances en la integración. Así la puesta en co-

mún de la producción y los mercados de dichas materias primas dio comienzo a un "proceso de federalización sectorial o funcional", tal y como también ha sido denominado por la doctrina, basado en un sector estratégico, frente al pacto federal integral<sup>6</sup>.

Dichos avances debían traer causa en el surgimiento de nuevos y más amplios intereses convergentes; intereses que, de forma sucesiva y paulatina habrían de implicar de una forma u otra la necesaria puesta en común de nuevas parcelas de soberanía estatal entre aquellos Estados que tomaran parte en el proceso. Estas parcelas de soberanía una vez transferidas por los Estados vía tratados internacionales, se habrían de residenciar en las Instituciones supranacionales del proceso de integración, en cuyo seno, tarde o temprano, habrían de surgir dichas necesidades de puesta en común de nuevas parcelas de soberanía.

Vemos, por tanto, como la lógica del proceso de integración, que fundamentalmente se ha seguido hasta ahora, tiene

 $Pliegos de Yuste \\ N^{\circ} 18, 2017-2018$ 

su expresión en la necesidad de sucesivas profundizaciones en el proyecto, entendidas éstas como las que necesariamente deben llevarse a cabo en tanto en cuanto el estadio de integración existente, tarde o temprano, desborda su propio marco haciéndolo entrar en crisis y demandado mayores avances en la integración.

Para ilustrar este avance mediante sucesivas etapas se ha recurrido en numerosas ocasiones a la metáfora de la bicicleta. Así una vez que esta se pone en marcha mediante una pedalada, debe necesariamente recibir nuevas pedaladas para avanzar. Por otra parte, de no producirse ninguna pedalada nueva la inercia alcanzada sobre la base de las pedaladas anteriores finalmente no es suficiente para continuar y tanto bicicleta como ciclista corren serio peligro de caer.

De esta forma, podemos decir que cada uno de los distintitos tratados que se han sucedido -TCECA, 1951; Tratados de Roma, 1956; Acta Única Europea, 1986; Tratado de Mastrique, 1992; Tratado de Ámsterdam, 1997; Tratado de Niza, 2001; Tratado de Lisboa, 2007-, incluso los que finalmente resultaron frustrados como el Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa 2004<sup>7</sup>, constituyen esas pedaladas que dan lugar a la profundización del proyecto, que permanece siempre a la necesaria expectativa de una próxima pedalada que lleve la bicicleta (el proyecto europeo) aún más lejos.

#### 3. Crítica al método neofuncionalista

Y es en este punto donde quisiera hacer efectivamente una serie de apreciaciones críticas sobre el método funcionalista.

La primera de ellas tiene que ver directamente con el propio método y con un problema intrínseco al mismo, que es la necesidad de que el proyecto entre en crisis sucesivas, en tanto en cuanto las situaciones de "desbordamiento" implican necesariamente una crisis, dado que dicho desbordamiento conlleva la evidencia de la necesaria redefinición de los objetivos y las tareas comunes por insuficientes.

Es por ello que en la práctica el método funcionalista es tributario de las crisis que sucesivamente se van generando en su seno y a las que es necesario responder con nuevos avances. Sin embargo, tal circunstancia, si bien sirve de acicate a la integración y de catalizador de sus sucesivos avances, coloca al proyecto mismo de la integración en un continuo riesgo de crisis sistémica bien presente o bien futura, pues los actores del mismo, conscientes del método, conocen apriorísticamente lo incompleto de las soluciones dadas y de las expectativas de desbordamiento que las mismas implican.

De este modo y manera nos encontramos con que el proceso de integración europeo es un proceso que, dada su apertura permanente a nuevos avances, está sujeto a la necesidad de la crisis del desbordamiento sucesivo para su progresión. Tal circunstancia encierra un profundo peligro en tanto en cuanto si bien hasta ahora, de un modo u otro, las crisis de desbordamiento han sido superadas mediante "más Europa", tal y como el método del neofuncionalismo demanda, sin embargo, podría darse el caso en el que la crisis se resolviera en sentido contrario y, por tanto, todo el proceso de integración fuera puesto en duda y terminara por quebrarse.

Por otra parte, el método funcionalista implica también un continuo desgaste en el proceso de integración europeo que opera en varios sentidos.

De un lado, el propio proceso se resiente pues si bien hasta ahora el desborda-

miento ha conllevado nuevos progresos en la integración, estos son cada vez más costosos y lentos. Baste el ejemplo de la fallida Constitución Europea y su transmutación en un Tratado de reforma con el de Lisboa. Ahondando más en este argumento también es preciso indicar que, normalmente, el desbordamiento se corrige mediante el avance mínimo posible que pueda remediarlo, pues de antemano todos saben que, tarde o temprano, esa solución "temporal" será también desbordada y, por tanto, que habrá que volver a negociar y a hacer valer los intereses propios.

Desde el punto de vista constitucional nos encontramos además con serias advertencias formuladas por los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros que llaman la atención sobre la necesidad de definir, al menos en sus líneas generales, cómo y hacia dónde debe conducirse el proceso. En este sentido es paradigmática la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre el Tratado de Lisboa, y que tuvo su antecedente en la que ya pronunciara sobre el Tratado de Mastrique8. Así el Tribunal Constitucional Alemán introduce implícitamente en el debate constituyente europeo mediante esta Sentencia su "precomprensión" de que la Unión Europea debe seguir un esquema de naturaleza federal. A los efectos de nuestro estudio debemos resaltar que esta "precomprensión constituyente federal" aparece repetidamente en el espíritu de la Sentencia, en la que, tal y como señala la doctrina, se habla de unos elementos "prefederales" de la Unión y de la integración como un "estado federal inacabado"9. Y, tanto es así, que incluso en el fallo del Tribunal se advierten cuáles deben ser los requisitos y condiciones constitucionales básicas que debería tener esa "federación europea"10.

De lo anterior se colige, además, que también las élites políticas europeas se ven sometidas al desgaste de la negociación casi permanente en un contexto de presión por "arreglar", a veces de cualquier modo y manera y sin respetar las formas y los procedimientos propios del proceso<sup>11</sup>, las situaciones de desbordamiento producidas, como por ejemplo ha sucedido con la crisis el Euro y ciertos "acuerdos internacionales" elaborados para salvar la moneda única. También dentro de este argumento cabe señalar que los "desbordamientos", que sí pueden estar previstos o en cierto modo anticipados<sup>12</sup>, pueden producirse de manera sorpresiva o, incluso, pueden aparecer respecto de ámbitos que se consideraban bajo control siempre y cuando la "coyuntura" cambie a veces en muy poco tiempo. Así, por ejemplo, podemos destacar los recientes avances en la defensa europea común mediante los Acuerdos de la PES-CO, que traen diversas causas, la amenaza rusa con las nuevas políticas "imperiales" del Presidente Putin o la posición del Presidente Trump respecto de la OTAN.

Finalmente, también en lo que afecta a las y los ciudadanos europeos las sucesivas crisis dan lugar a una significativa ola de desconfianza e incluso de abierta desaprobación al proyecto de integración<sup>13</sup>. A este hecho se suma que cada nuevo tratado, cada nuevo avance del proceso implica un nuevo debate sobre la perdida de la estatalidad que en ciertos Estados sirve de coartada permanente para las tesis nacionalistas que, incluso en Reino Unido, han terminado por imponerse con tal rotundidad que han dado lugar al Brexit<sup>14</sup>.

Así, dado que el proceso de integración europeo y los fallos en su construcción incompleta se identifican por los ciudadanos europeos como una de las principales causas de la crisis económica<sup>15</sup>, la "fobia" a la Unión Europea ha calado en amplias capas de la sociedad. No obstante, la "eurofobia" y el "euroescepticismo" no son y no deben considerarse como contrarios al proceso de integración, sino que, muy

 $P_{liegos\;de}\,Y_{uste} \hspace{1.5cm} N^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018$ 

al contrario, constituyen elementos de los que efectivamente dicho proceso adolecía. Así, o no pueden producirse verdaderamente avances en la integración europea sin que existan varias opciones de su realización o, incluso, de su no realización16, y sin que éstas se presenten públicamente a la ciudadanía en base a una tensión dialéctica17 y democrática18. Y es en este último punto donde, para cerrar este apartado, es preciso señalar que el neofuncionalismo como proceso de integración conlleva en ocasiones que solo se presente una única solución parcial, normalmente presentada como técnica, a los problemas concretos del desbordamiento, lo que necesariamente conlleva una indeseable reducción del pluralismo en el debate europeo.

## 4. Sobre el Tratado de Mastrique como expresión del método funcionalista en el proceso de integración

El Tratado de la Unión Europea, firmado en la ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992<sup>19</sup>, supuso un verdadero giro copernicano en el proceso de integración europea, constituyendo uno de los pasos más importantes dados hasta la fecha.

El establecimiento de una estructura en pilares y el aumento de las decisiones que debían ser tomadas por mayoría cualificada en el seno del Consejo son solo algunos de los ejemplos más significativos de las profundas reformas introducidas por este Tratado.

Por lo que al sistema institucional se refiere, también se introdujeron importantes cambios, como la creación del Comité de las Regiones o el incremento de los poderes y la participación del Parlamento Europeo en la toma de decisiones comunitarias, particularmente mediante su papel en el procedimiento de coodecisión<sup>20</sup>.

Pero incluso el propio Tratado de Mastrique ya era consciente de la necesidad de otro Tratado posterior y, por tanto, de su propio desbordamiento, tal y como antes



N° 18, 2017-2018 Pliegos de Yuste

hemos referido que es propio y consustancial del método funcionalista. Así en dicho Tratado se estableció que debía convocarse para el año 1996 una nueva Conferencia Intergubernamental<sup>21</sup>. Los trabajos preparatorios de la misma comenzaron en 1995 y fueron llevados a cabo, entre otros, por un Grupo de reflexión, encargado de discutir y analizar las principales cuestiones comunitarias y de proponer soluciones a las mismas<sup>22</sup>.

Sin embargo, si existe un punto en el que el Tratado de Mastrique introdujo una novedad más que significativa fue en el ámbito de la política monetaria que habría de llevar al establecimiento de una moneda única. Después de varios intentos fallidos, como los que se llevaron a cabo en 1972 o en 1978, finalmente el Tratado de Mastrique sí dio comienzo al proceso por etapas que, comenzando con el propio Tratado, habría de conducir al establecimiento del euro; primero, mediante la consecución de la libre circulación de capitales, posteriormente con la puesta en marcha del Instituto Monetario Europeo y, finalmente, con la determinación de los criterios de convergencia. Sin duda el establecimiento de esta moneda única respondía también a la consabida lógica neofuncionalista que, tristemente, ha sido también desbordada y que, tal y como ya anticipó la doctrina<sup>23</sup>, trae causa de la grave crisis económica que se desató desde 2008 y cuyos efectos aún perduran. Así, vemos cómo el incompleto diseño de una política monetaria federal europea sobre la base de los postulados funcionalistas ha estado a punto de quebrar el euro y con él gran parte del proyecto europeo.

#### 5. Conclusión

El Tratado de Mastrique sentó las bases de la Unión Europea en la que hoy vivimos y su proyección alcanza nuestros días después de veinticinco años. Dicho Tratado fue el resultado del necesario avance que el método funcionalista en que el proyecto de integración europeo se fundamenta. Sin embargo, su legado no puede calificarse como plenamente positivo. En primer lugar, porque aún no se ha podido superar el propio método funcionalista y, en segundo lugar, porque el Tratado de Mastrique sentó las bases de un progreso económico y social que, sin embargo, adolecía de fallos de diseño y que dieron lamentablemente lugar a una grave crisis económica que desencadenó unos importantes y significativos niveles de desconfianza hacia el proyecto europeo que han hecho tambalearse su futuro. Parece que la Unión ha resistido, pero con significativos daños como el Brexit o el aumento del extremismo y el nacionalismo. Quizás ha llegado ya la hora de enfrentar la necesidad de un pacto federal en Europa que, efectivamente, haga surgir una Unión Europea completa en vez de esta Unión parcial por etapas que amenaza de agotamiento funcionalista.

#### **NOTAS**

- (1) Puede consultarse esta obra en la web oficial de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes en el siguiente enlace http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/el-asalto-de-mastrique-por-el-principe-de-parma--0/html/ff8888f2-82b1-11df-acc7-002185ce6064\_5.html#I\_1\_ (última consulta 10/11/2017).
- (2) IBÁÑEZ, F.; *Maastricht...* ¡Jesús!, Ediciones B, Barcelona, 1993.
- (3) de CABO MARTÍN, C.; Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico, Madrid, Ed. Trotta; 2014.
- (4) MARISCAL, N.; Teorías Políticas de la Integración, Madrid, Ed. Tecnos, 2003.
- (5) MARISCAL BERASTEGUI, N. "Jean Monnet: Plan Schuman, federación y método" en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 22/2000, págs. 157 y ss.; M. AHIJADO QUINTILLÁN/ R. AHIJADO PORRES, *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero: la Declaración Schuman y el renacimiento de Europa*, Madrid, Ed. Pirámide 2001.

 $Pliegos de Yuste N^{\circ} 18, 2017-2018$ 

- (6) IGLESIAS BUIGES, J. L. "Federalismo y soberanía en la historia de la Unión Europea" en Revista de Instituciones Europeas, 1976- nº 3, págs. 657 y ss.; D. SIDJANSKI, El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad a la Unión Europea, Barcelona, Ed. Ariel, 1998.
- (7) El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se publicó en el DOUE nº 310 de 16 diciembre de 2004. Téngase en cuenta que el proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa quedó malherido desde el momento en el que los ciudadanos franceses consultados en referéndum manifestaron su oposición al mismo en mayo de 2005, algo que también hicieron posteriormente los nacionales de los Países Bajos. Este proceso se paralizó primero y fue finalmente abandonado después en lo que vino a llamarse "crisis constitucional" de la Unión.
- (8) El Tribunal Constitucional Alemán ha expresado a lo largo del tiempo diversas observaciones al respecto de algunas de las exigencias del proceso de integración europeo. La Sentencia "sobre el Tratado de Maastricht", de 12 de octubre de 1993, era hasta la fecha a este respecto una de las más beligerantes sobre este asunto. Junto a ésta existen otras tres sentencias fundamentales sobre este tema que son conocidas como "Solange I", de 29 de marzo de 1974; "Solange II", de 22 de octubre de 1986; y la "Decisión de las bananas" de 7 de junio de 2000. Para más información sobre la sentencia Maastricht se puede consultar el completo libro de WINKELMANN, I.; Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, Berlín, Ed. Druncker y Humblot, 1994, en el que se contiene toda la documentación relativa al procedimiento. Vid. CANO MONTEJANO, J.C., La integración europea desde el Tribunal Constitucional alemán, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. En esta obra el autor hace un completo análisis de la jurisprudencia del Budesverfassungsgericht relativa a asuntos de la Unión Europea. Vid. también más reciente GONZALEZ PAS-CUAL, M.; El Tribunal Constitucional Alemán en la construcción del espacio europeo de los derechos, Madrid, Ed. Civitas, 2011.
- (9) HÄBERLE, P.; "La regresiva Sentencia Lisboa como Maastricht II anquilosada" en *Revista Española de Derecho Constitucional Europea*, núm. 12, julio-diciembre 2009, págs. 397 a 403.
- (10) Vid. §§ 217, 228 y 231 de la Sentencia del Bundesverfassungsgericht de 30 de junio de 2009 sobre la ratificación del Tratado de Lisboa.

- (11) CABO MARTÍN, C. de; La reforma constitucional en la perspectiva de las fuentes del Derecho, Ed. Trotta, Madrid, 2003, pág. 89:"(...) buena parte de los problemas que plantea el Derecho comunitario desde la perspectiva técnica de la relación entre ordenamientos proceden de que tanto su interpretación como sus procesos de producción y reproducción no se ajustan y hasta contradicen los modelos de configuración de las muy acabadas construcciones del Estado de Derecho propias del constitucionalismo occidental".
- (12) Por ejemplo, el Tratado de Ámsterdam contenía un Protocolo que preconizaba la necesaria realización de una Conferencia Intergubernamental que debería introducir los cambios necesarios para adecuar el marco institucional comunitario a una Unión Europea con veinte miembros. Por su parte, también cabe destacar lo previsto en el Tratado de Niza; así, en una Declaración aneja a este Tratado, la número veintitrés, se hacía una especial referencia a los problemas o desbordamientos existentes.
- (13) PALACIO V. y ALABARES, J.M.; "Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y el futuro de la UE: ¿esta vez es diferente?": "La confianza en las instituciones políticas sigue descendiendo cada nuevo Eurobarómetro. En diciembre de 2013 se situaba en un 23% para los Gobiernos nacionales a nivel de la UE y en un 25% para los Parlamentos nacionales. Respecto a la UE como tal la confianza depositada se mantiene en un 31% lo que supone un descenso de dos puntos desde el anterior eurobarómetro y de veintisiete puntos desde la primavera de 2007. En el otro extremo, el porcentaje de ciudadanos que no confía en la UE llega al 58% y alcanza el 70% en España".
- (14) HUBER, P.M.; "Estatalidad abierta: un análisis comparado" en A. von Bogdandy, El Derecho constitucional en el espacio jurídico europeo, Valencia, Tirant, 2013, pág.93: "La soberanía y la estatalidad son vistas, sobre todo en Gran Bretaña, Polonia, Hungría y los Estados escandinavos, como principios que tienden a entrar en conflicto con la integración europea, aunque las ideas acerca del contenido de tales principios sean más bien difusas".
- (15) PLIHON D. Y REY, N.; "España, doce años de ceguera" en Economistas Aterrados, Europa al borde del abismo, Ed. Pasos Perdidos-Paidos, Madrid, 2012, págs. 139 y 140.
- (16) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 18 de septiembre de 2012 sobre el tema "análisis actualizado del coste de la no Europa", (SC/035). European Parliamentary Research Serivice, Maping the cost of Non-Europe 2014-2019 (PE 510.983).

(17) HEGEL, G.W.F. Fundamentos de la filosofía del Derecho, Madrid, Ed. Libertarias/Prodhufi, 1993: "La más elevada dialéctica del concepto es concebir y resaltar la determinación no solo como límite y oposición, sino a partir de ella, el concebir y resaltar el contenido positivo y el resultado como aquello a cuyo través ella es únicamente despliegue y progreso inmanente".

(18) DE CABO MARTÍN, C. "Propuesta para un constitucionalismo crítico" en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19 Enero-Junio, 2013, En este sentido formula el Profesor de Cabo que el constitucionalismo crítico debe contribuir a la configuración de una constitución abierta e inclusiva, pues tal es la esencia del propio constitucionalismo: albergar el conflicto como algo intrínseco a la Constitución.

(19) Publicado en el Diario Oficial de la Comunidades Europeas nº C 191, de 29 de julio de 1992.

(20) DÍEZ-HOCHTLEINER J. / MARTÍNEZ CAPDE-VILA, C. Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios, Madrid, Ed. McGraw-Hill, 2001; ALONSO GAR-CÍA, R. Tratado de la Unión Europea, Madrid, Ed. Civitas, 1992; HARTLEY, T. C. "Constitutional and Institutional Aspects of the Maastricht Agreement" en International and Comparative Law Quarterly, 1993-1, págs. 213 y ss.; MANGAS MARTÍN, A. "El Tratado de

la Unión Europea: análisis de su estructura general" en Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea y de la Competencia, 1992, D-17, págs. 13 y ss.

(21) Art. N.2 del Tratado de la Unión Europea (en su redacción original): "En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (...)"

(22) Punto VI de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Corfú, celebrado los días 24 y 25 de junio de 1994, en las que se acordó la creación de un Grupo de reflexión integrado por representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, por un representante de la Comisión y por dos miembros del Parlamento Europeo. Estuvo presidido por el representante del Ministro de Asuntos Exteriores español, Carlos Westendorp, y sus funciones eran, principalmente, dos: en primer lugar, determinar cuáles eran las modificaciones necesarias de los Tratados y, en segundo lugar, presentar diversas opciones para esos cambios.

(23) P. MONTES, La historia inacabada del euro, Madrid, Ed. Trotta, 2001.



 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018





# RELANZAR EL PROYECTO EUROPEO ES NECESARIO Y POSIBLE

#### STEFANO SANNINO

En los últimos años se ha hablado mucho de estancamiento de la Unión Europea y de perdida de la visión a largo plazo del proyecto europeo. Sobre todo dos crisis han cuestionado la capacidad de reacción y la unidad de la UE: en primer lugar la crisis económico-financiera, que ha creado una brecha entre Norte y Sur dentro de la UE, y en segundo lugar la crisis migratoria y de los refugiados, que ha puesto en evidencia los diferentes intereses existentes entre los Estados Miembros. El elemento en común de ambas ha sido la incapacidad de dar una respuesta solidaria: si el cálculo nacional prevalece sobre la solidaridad, Europa no funciona y no sabe hacer frente a los retos que se le presentan. No es nada nuevo, porque la misma Declaración Schuman, en el lejano 1950, indicaba la solidaridad como eje central: "Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho".

El equilibrio entre responsabilidad y solidaridad tiene que ser la base del proyecto europeo entendido como comunidad de valores, al mismo tiempo que comunidad de derecho, independientemente de la política sectorial en cuestión. En materia

económica, eso tiene que traducirse en un balance entre crecimiento y austeridad y entre "risk sharing" y "risk reduction", así como, por ejemplo, en campo migratorio tiene que significar un mayor equilibrio entre dimensión externa y dimensión interna, entre control de las fronteras comunes y repartición de las cargas, para que la acogida y la gestión del flujo de migrantes en entrada no recaiga únicamente sobre los países de primer ingreso. Al fin y al cabo, estas personas no llegan a Italia o a Grecia o a España, sino que llegan a Europa.



El error de la UE – nuestro error – frente a estas crisis ha sido el de jugar sobre todo en defensa, intentando poner "parches" antes que encontrar soluciones de amplio calado. Esta aparente incapacidad de Eu-

Pliegos de Yuste N° 18, 2017

ropa de ofrecer soluciones concretas ha abierto las puertas a movimientos populistas, nacionalistas y euroescépticos, que han responsabilizado a la UE por todos los problemas, ofreciendo arreglos simplistas, como por ejemplo la salida de la Unión, la salida del Euro, la construcción de muros o la re-nacionalización de algunas políticas. Todo esto ha llevado a una crisis de consenso, a un desapego de los ciudadanos hacia las instituciones europeas, percibidas como no útiles y distantes.

Sin embargo, hay que dejar algo claro. La falta de respuestas europeas eficaces nace, en primer lugar, de una insuficiente voluntad política y visión de los Gobiernos nacionales en su conjunto. Voluntad y visión tienen que traducirse en acciones y políticas de nivel europeo, llevadas a cabo por las Instituciones comunes, pero que sean mucho más que la mera suma de unos intereses nacionales. En cambio, se ha creado como un círculo vicioso en el que en lugar de buscar juntos soluciones ambiciosas, se ha retroalimentado la desconfianza hacia Europa convirtiéndola en un chivo expiatorio. Romper este círculo vicioso es imprescindible. Por supuesto, mirar a la UE con ojo crítico en los aspectos que se pueden mejorar es justo y preciso, pero al mismo tiempo hay que tener en cuenta que en un mundo global todos somos demasiados pequeños: solo respuestas de alcance europeo pueden conseguir un impacto sobre las reglas del juego y, finalmente, "gobernar" la globalización. Hoy, como en los años '50, Europa es la mejor herramienta que todos tenemos a disposición para conseguir nuestro desarrollo, prosperidad, igualdad. Y por eso no tenemos que maltratarla, sino cuidar de ella y relanzarla.

Relanzar Europa es hoy tanto necesario como posible. Que sea necesario, es evidente mirando a nuestro alrededor. Al Norte, las difíciles negociaciones sobre el Brexit, que por primera vez ha derrumbado la tesis de la irreversibilidad del proyecto europeo. Al Sur, la amenaza terrorista y el gran desafío de la inmigración, también consecuencia de la inestabilidad en Oriente Medio y Norte de África. Al Este, la vuelta al método del equilibrio multipolar. Al Oeste la nueva doctrina "America First", que afecta el multilateralismo tal y como lo hemos conocido y desarrollado a partir de la post-guerra. Estos desafíos están sonando como un despertador para la UE y deben convertirse en una oportunidad para devolver impulso al proyecto europeo.

Que esto sea posible lo demuestran las señales positivas que nos llegan, por ejemplo, en materia de defensa común, en la que se ha avanzado más en los últimos meses que en los últimos sesenta años. La reciente puesta en marcha de la Cooperación Estructurada Permanente (Pesco) y los últimos avances en materia de cooperación entre NATO y UE en el sector defensa van en la dirección correcta. Eso ha sido posible también gracias al impulso de un grupo de países de cabecera -entre ellos Italia, Francia, Alemania y España- aunque el valor político de la Pesco reside sobre todo en su capacidad de equilibrar "ambición e inclusividad", un binomio clave que hizo posible que finalmente la mayoría de los Estados miembros se adhiriera a la iniciativa. La Pesco, además, se integra plenamente en las instituciones comunitarias existentes (Alto Representante, Agencia Europea de Defensa, Servicio Europeo de Acción Exterior, EU Military Committee, etc.), garantizando por lo tanto un proceso decisional único. Dicho marco institucional unitario es fundamental porque puede servir de motor, creando una intrínseca palanca hacia una mayor integración.

Este debe ser el sentido profundo de la llamada integración diferenciada, contemplada también en la Declaración de Roma que los Jefes de Estado y de Gobierno firmaron el pasado 25 de marzo en Italia, con

ocasión del 60 aniversario de la firma de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. "Actuaremos juntos, a distintos ritmos y con distinta intensidad cuando sea necesario, mientras avanzamos en la misma dirección, como hemos hecho en el pasado, de conformidad con los Tratados y manteniendo la puerta abierta a quienes quieran unirse más adelante. Nuestra Unión es indivisa e indivisible", dice la Declaración.

La denominada integración diferenciada es un modelo ya previsto en los tratados (por ejemplo, a través de las cooperaciones reforzadas) y ya presente en el ADN de la Unión, del que son prueba los pilares del Euro y de Schengen. Sin embargo, en esta especial fase histórica, adquiere un significado político diferente porque representa una manera pragmática para dinamizar el proceso decisional de la UE y para dar respuesta concretas a las demandas de los ciudadanos. No obstante, considero inapropiado utilizar expresiones como "Europa de distintas velocidades" o "Europa a la carte", porque dan la idea de una división y fragmentación de la UE. La integración diferenciada no puede perjudicar la indivisibilidad de la Unión, sino permitir que los más ambiciosos pongan sobre la mesa políticas de cooperación más estrecha, con proyectos sectoriales que puedan funcionar como un imán respecto a los otro Países.

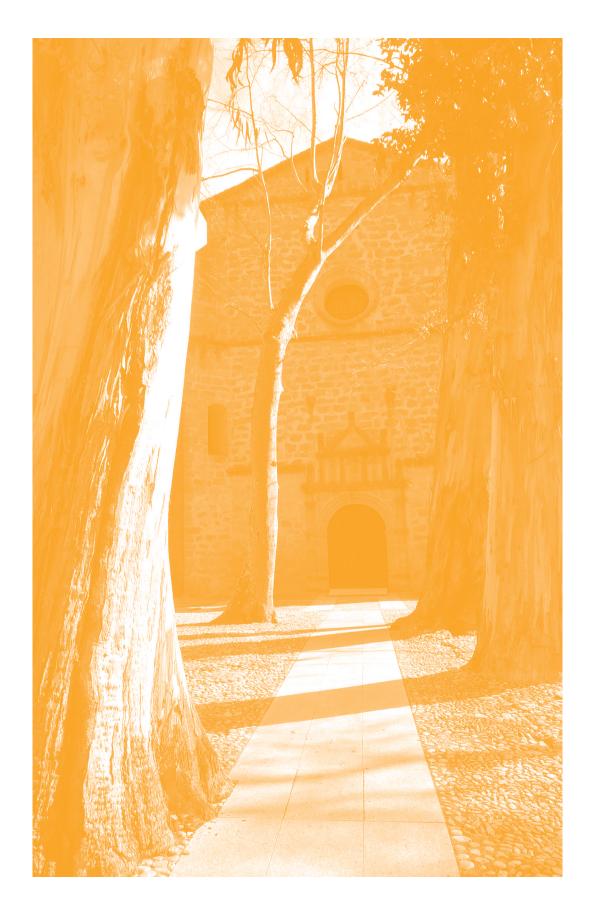
Para concretar esta idea de una Europa flexible, que se moldea sin romperse, hay que preservar el método comunitario y la



unidad de la arquitectura institucional europea, evitando utilizar mecanismos puramente intergubernamentales. El método comunitario también asegura que nadie se sienta dejado atrás. Ejercicios de coordinación más estrecha entre algunos países—como el llamado G4, que se reunió en Berlín y París—pueden ser muy útiles a la hora de impulsar el proceso de profundización de la UE, siempre y cuando contribuyan al fortalecimiento de la casa común y no se conviertan en "clubes restringidos" que deciden a puerta cerrada.

En conclusión, para contestar a la pregunta "¿qué hace falta para relanzar la UE"?, no solo hay que pensar en las políticas, sino que es necesario considerar la máquina también: recuperar el sistema comunitario y fortalecer las instituciones comunes. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha asistido a una verticalización del proceso decisional que ha dejado cada día más espacio al papel del Consejo Europeo y a dinámicas intergubernamentales. El método intergubernamental, sin embargo, beneficia a los Estados más fuertes y la toma de decisiones entre pocos, en contra de la que es la esencia de base de la Unión Europea. Al contrario, instituciones comunes y representativas de todos, empezando por la Comisión, y método comunitario, garantizan en mayor medida el interés general y favorecen decisiones mayormente inclusivas. Por esto hay que defender Europa no solo como proyecto político, sino también como método. Más Europa no significa solo más políticas europeas, sino sobre todo más método europeo y más comunitarización de las decisiones. Empoderar las instituciones comunes, hacerlas más representativas y hacer más eficaces los métodos de trabajo interinstitucionales es, por lo tanto, el primer y principal canal para hacer avanzar el proyecto europeo.

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \qquad \qquad N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 





### EL LEGADO DE ROMA Y MAASTRICHT FRENTE A LOS DESAFÍOS DE EUROPA<sup>1</sup>

#### MATTHIJS VAN BONZEL

Voy a contar algunas anécdotas de las que me acordé escuchando las intervenciones de esta mañana, unas visiones de un pueblo un poquito más euro-escéptico que España, y unas direcciones que creo que Europa tiene que tomar sobre las que quisiera poner énfasis.

Una anécdota de la que me acordé, cuando se habló del concepto Ever closer Union, o Una Unión cada vez más estrecha, se refiere a cuando estuvimos negociando el Tratado de Maastricht.

Yo no sé de dónde salió esta frase pero los británicos lo vieron como el toro que ve algo rojo. Lo querían sacar del texto desde el inicio, y en nuestro caso, ostentando la Presidencia, y sabiendo que alguien quiere algo, puedes negociar el precio. Cuanto más lo pidieron, más pensamos: "¡bueno, al parecer es algo valioso!", y hay tantas cosas que queremos de los británicos que de momento lo vamos a conservar en el texto a cualquier precio. Entonces los británicos dijeron: "¿pero por qué no lo quitan?" Les dijimos, a modo de ejemplo: "bueno, Italia aprecia mucho este texto, Italia es muy pro-Europa y aprecia esa Unión de cada vez más Europa". En realidad no sabía si Italia estaba a favor, pero sí era cierto que Italia siempre estaba a favor de Europa, lo que ayudó a que nuestro argumento fuera creíble. De esta manera lo dejamos en el texto hasta Maastricht, hasta el último Consejo Europeo que tenía que decidir las últimas cosas contenciosas que a ningún nivel de ministros o de funcionarios habíamos resuelto. O sea, los británicos vinieron al Consejo Europeo con algo que querían quitar del Tratado: esta frase. Sabíamos que al final, a las 5 de la mañana, cederíamos y la quitaríamos, pero... ¿a qué precio? El precio mientras tanto ya había subido, subido, subido. ¿Qué queríamos de los británicos? ¿Por qué quieren salir de la Unión los británicos? Porque tienen una idea de Europa muy diferente de los demás: son una isla.

Me acuerdo que vinimos con esa idea de que la libertad del mercado interno implica que de alguna manera tenemos que eliminar los controles fronterizos, los controles sobre las personas, sobre bienes, sobre servicios y sobre el capital, así como reducir el número de leyes. En las intervenciones de esta mañana se mencionó que un camión necesitaba ochenta papeles para viajar de Francia a Italia. Pues bien, el Trabajo que hemos hecho bajo la presidencia de Jacques Delors y la Comisión visionaria de ese entonces fue eliminar todos esos pa-

Pliegos de Yuste N° 18, 2017

peles, toda esa burocracia, todas esas leyes, y hacer al final un régimen europeo que permitía viajar libremente.

Hubo un país que dijo: "¡no! eso no lo necesitamos. Bienes sí, somos un país que exporta, importa servicios, también capital, aún más, pero ¿personas? No, gracias, somos una isla". Me acuerdo que dijeron ¡No! We're perfectly happy with our own border control. (No, estamos perfectamente felices con nuestro propio control fronterizo), v nosotros mientras tanto estuvimos trabajando en la elaboración de Schengen... ¿ y por qué? Porque los británicos no solamente no querían eliminar su control fronterizo entre ellos, la isla y los demás, tampoco nos querían permitir a nosotros utilizar la Unión Europea para eliminar las fronteras entre nosotros los continentales.

Como saben España tiene frontera con Portugal y con Francia. Como nosotros la tenemos con Bélgica y Alemania, fronteras de tierra que prácticamente no se pueden controlar. Nunca he visto por ejemplo un ladrón, con un Picasso robado en Rotterdam, declarándolo en la frontera y diciendo: "¡oigan, tengo un Picasso aquí, ¿puedo declararlo?" No, obviamente si tenemos un control aguí el ladrón se irá un kilómetro más lejos por el bosque y pasará por donde quiera. Los terroristas hacen lo mismo, los que trafican con armas o cigarrillos igual. Es decir, para nosotros es imprescindible que para que Europa funcione se eliminen los controles internos para los británicos, no para nosotros, sino para ellos. Así nació Schengen y nos costó de Maastricht a Amsterdam buscar una manera de integrarlo de nuevo en el Tratado. Lo logramos, aunque algunos países están aún fuera de Schengen, pero eso obedece a otra razón, yo estaba en Rumanía y puedo hablar sobre eso.

La historia terminó así: en Maastricht queríamos formar ese mercado interno sin control entre nosotros y, obviamente, si tú ya no tienes control entre países, el mercado se convierte en europeo, los países en sí ya no pueden hacer leyes que únicamente sean vigentes para su propio país. Si queremos decir qué limonada está permitida en el mercado tenemos que tener una ley europea que diga qué es una limonada y qué no lo es, o una ley que diga que si Italia dice que esto es limonada, también tiene esa limonada acceso al mercado alemán, holandés y viceversa, esa es la manera.

Queríamos de los británicos las competencias para que la Unión Europea pudiera tomar esas medidas porque eran imprescindibles, y con unanimidad uno no puede decidir sobre la limonada. Hay que tener una manera más eficiente que es que la Comisión proponga las iniciativas y que el Consejo decida con mayoría cualificada, o sea, cada país tiene unos votos y otros tienen un poquito más, los grandes un poquito más.

Eso queríamos de los británicos... sobre medioambiente; sobre cuáles son los requerimientos del mercado; muy importante era también la política social que los británicos tampoco querían de Europa, ya que eran perfectamente felices con su propia política social. Esas cosas nos parecieron mucho más relevantes para tenerlas en el Tratado de Maastricht: las competencias europeas de decidir cómo funciona nuestro mercado europeo, un mercado que estábamos formando. Al final cuando Reino Unido aceptó la política por mayoría cualificada, el papel del parlamento europeo, la supervisión de la corte de justicia y todas esas cosas claves... a las 5 de la mañana quitamos esta frase Ever closer Union del punto donde no la querían.

Esas son las cosas que desde ese entonces siempre han complicado la presencia de Gran Bretaña. En ese entonces a menudo pensaba: pero británicos, ¿por qué no sen-



cillamente se van de Europa? Porque son tan complicados... y ahora me arrepiento de que se estén yendo de la UE, porque por otro lado ellos son un socio muy importante para Europa. Su manera de pensar, su pragmatismo, su énfasis en el libre comercio, la importancia que dan a la justicia, a la separación de poderes, a la lucha contra la corrupción, esas cosas siempre nos han dado a los holandeses un vecino que apreciamos dentro de Europa... y ahora se va.

En fin, este es un punto difícil para nuestra población. La política británica con su elocuencia y su juego en un idioma que todos entendemos es también algo que tiene mucha afectividad para nosotros. Es decir, el euroescepticismo en Holanda ha crecido estos últimos pocos años tanto como en Gran Bretaña. Este euroescepticismo, que aquí en España no conozco (ustedes son un país feliz en una esquina de Europa, se nota, como a Italia también), existe también en Holanda. En Holanda la gente ve a Europa como algo que ya conoce, que existe, pero no nos transmite ese ánimo y eso es algo que discutimos esta mañana. Ustedes profesores lo mencionaron... esa idea de que tus hijos no van a tener un mundo mejor que el tuyo, eso en Holanda es muy notable.

Me acuerdo de que tuve un vecino que trabajaba en Schiphol, en el aeropuerto, y yo estaba trabajando día y noche para este Tratado de Maastricht, pues pensamos en hacer algo bien y todo el mundo, los políticos, estaban a favor (no había en ese entonces nadie contra Europa, menos los comunistas que ya estaban desapareciendo con la Unión Soviética).

Mi vecino me dijo: "Mira, esa Europa creo que cada vez me causa más competitividad porque antes tuvimos un servicio de aviones, yo trabajo en servicio de aviones, y tuvimos un trabajo regular-normal, un servicio con vacaciones, derechos, y ahora tenemos cada vez más competitividad. Los aviones se van al extranjero, o los competidores vienen al aeropuerto de Schiphol a competir conmigo. Yo tengo que trabajar cada vez más... Eso no me gusta."

Esto me hizo pensar. Ahora tú vas a Rotterdam, para irnos veinte años más lejos, y se ve que una mayoría de la ciudad nació en el extranjero, muchos trabajos en este puerto, que es el más eficiente y el más

 $Pliegos de Yuste \\ N^{\circ} 18, 2017-2018$ 

grande de Europa, muchos trabajos ya no existen, muchos obreros han sido desplazados por la automatización, por máquinas, por computadoras. En los trabajos que hay, hay mucha gente del extranjero que son los que lo hacen, los que reemplazan a los holandeses. Esos obreros ven que su mundo cambia, su mundo que era, digamos, relativamente confortable ahora es difícil. Sus iglesias se han cambiado por mezquitas, muchos trabajos han salido al extranjero... Esa gente ya no vota por los social-demócratas, votan hoy en día por un partido que dice: ¡yo te entiendo a ti, tú quieres menos migración, tú quieres menos Europa, tú quieres menos comercio! Y ese grupo, aunque sea extraño, está creciendo. Ahora no sabemos si sigue creciendo pero hasta ahora ha tomado mucha fuerza y es el segundo partido en nuestro país. Es decir, algo hemos hecho mal, algo hemos hecho mal en Europa de tal manera que ha provocado que una gran parte de nuestra población ya no crea en el proyecto y lo ve con ojos no solo escépticos, sino también negativos. Y esto en un país como el mío que es muy abierto, relativamente abierto al mundo, y que ha crecido, evidentemente, gracias a Europa.

Esto es algo que los políticos no saben cómo afrontar. Lo he visto a menudo: los políticos no defienden a Europa. Mi primer trabajo era convencer a los municipios de implementar las leyes europeas, de abrir la competitividad, o sea, donde antes un alcalde negociaba con su amigo quién iba a hacer la nueva calle y lo hacía a un precio, y para que pareciera honrado lo hacía el año siguiente... La ley europea dice: Maastricht y el alcalde de Maastricht tienen que abrir una adjudicación abierta y los alemanes y los belgas y los de Luxemburgo, por ejemplo, también pueden ofrecer su servicio. ¿Y por qué tenemos esa ley?, se preguntaba. Para que los precios bajen por la competitividad. Al final Maastricht después de resistir, estamos hablando de la misma Maastricht que la del Tratado, aceptó esa ley Europea. Para mi sorpresa leí en el periódico en Holanda hace poco que el alcalde publicó que Maastricht había hecho más calles por menos dinero gracias al alcalde. Era absurdo pero así son nuestros políticos, si algo va mal la culpa es de Europa, si algo va bien es gracias a ellos y eso lo he visto en la práctica durante 30 años. Y si tú conservas todo el tiempo esa actitud no hay que sorprenderse de que la gente diga: pero, esa Europa, ¿para qué es, para qué, para qué sirve? ¿Por qué me pide poder para el Parlamento Europeo? ¿Qué utilidad tiene, eh? La gente se identifica con la municipalidad, con la región, con el país y menos con Europa, así tenemos que o bien cambiar Europa por algo más bien municipal, pero visible, que la gente vea que Europa es completamente útil, o tenemos que cambiar a nuestros políticos. Lo último creo que es muy difícil porque lo he tratado. Obviamente, lo hemos tratado.

Antes hablamos de Jacques Delors, efectivamente, pero era otra época y tenía una visión y era el momento necesario de cambiar Europa. Después de Delors me acuerdo de que todos tenían miedo de tener un nuevo Delors. Nuestros políticos no querían alguien igual de fuerte y hemos tenido mucho respeto por todos los presidentes de la Comisión desde ese entonces, gente más bien un poquito gris, gentil, pero un poquito gris. Europa produce las condiciones, los políticos que merecen, que quiere, eso también tenemos que tenerlo en cuenta.

Jacques Delors, recuerdo, cuando hablaba en el Consejo de Ministros todo el mundo estaba callado porque era un jugador de ajedrez. Él decía algo, es decir, hacía una maniobra, pero mientras tanto ya estaba calculando: estos me van a contestar esto, los otros lo otro y voy a proponer lo próximo en una hora. Si no estabas atento a lo que dijo estabas ya fuera de juego. Esto

no lo he visto después. Ahora, si la Comisión habla, generalmente todos siguen con sus propios trabajos o con su teléfono móvil... Esa Europa mía no es como antes.

Algo que ha cambiado el juego también es la expansión, la profundización de la integración, que no ha sido tan grande como en Maastricht. Hemos tratado de profundizar en Amsterdam, algo se logró, pero mucho menos que en Maastricht. Después Lisboa fue más trabajo y aún menos resultado. Ni hablar de Niza... O sea, la profundización de la integración ha perdido su momento.

Mientras tanto, hemos ampliado la cantidad de miembros de la Unión de una manera increíble. Comenzamos con 6 países y estamos ahora con 27 o 28 y tenemos unos 10 llamando a la puerta. Esa máquina que hemos hecho no está hecha para 26 países. No se puede gobernar una moneda única o un mercado unido con 26 países que aún tiene cada uno un comisario, cada uno un juez, cada uno un miembro en el Tribunal de Cuentas y tienen aún derecho de veto en cosas claves, de decisiones en Europa. Esa Europa no puede funcionar con más miembros mientras que no profundicemos.

Yo estoy a favor de una Europa de más velocidades porque sé que un grupo pequeño puede ir donde quiera y será capaz de tomar una iniciativa. Y los que no estén funcionando de esa manera van a estar impresionados y van a hacer lo posible para unirse al club, para ser miembros de ese club. O sea, es importante tener un grupo chiquito y tenemos un pequeño ejemplo ahora. No quiere decir que un país esté siempre afuera. Por ejemplo, tenemos ahora un pequeño grupo que comienza con un procurador europeo, es facultativo.

En Holanda, por la situación que tenemos ahora en el parlamento, han dicho que no, y nosotros como gobierno hemos dicho: "Pero este procurador europeo va a buscar maneras de luchar contra la corrupción con fondos europeos, eso es de nuestro interés porque Holanda paga más de lo que recibe, o sea, si tenemos a alguien que controla lo que hacemos, controla esos miles de millones, eso es de interés nuestro". El parlamento ha dicho no porque eso es un nuevo traspaso de poder del país a Europa y no queremos eso. Holanda no participa, Italia seguro que sí, y muchos otros países también. Vamos a ver que si funciona, sin duda Holanda en un cierto momento va a ser miembro. Hemos visto lo mismo con Dinamarca, estaba muy en contra de la cooperación en materia de justicia y Europol. 10 años después ya estaban pensando: bueno, funciona, es útil, queremos ser miembros y después si el gobierno está convencido hay que convencer a los daneses, o los holandeses en este caso, pero es una lucha interna.

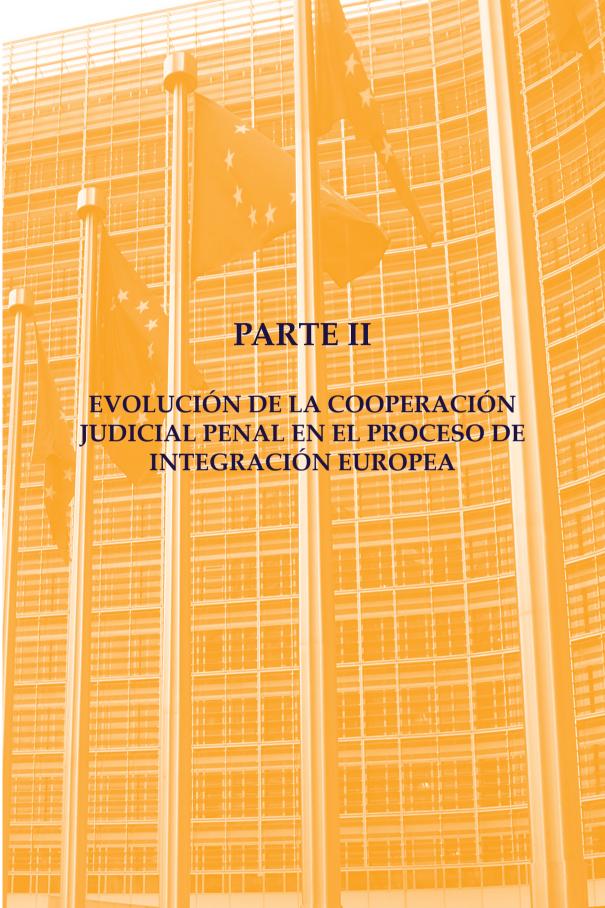
Esto muestra que las cosas andan mejor cuando los que quieren y pueden toman la iniciativa. No es necesario tener la unidad de 27 países. Seamos realistas, las diferencias entre los países que son miembros son gigantescas. Un obrero o un camionero en Bulgaria recibe el 10% del salario comparado con el de un camionero con el mismo trabajo en Dinamarca. Es imposible tener un régimen armonizado para países tan diferentes, hay que buscar poco a poco que nos adaptemos a un promedio, pero eso no se puede forzar.

Estos han sido los puntos de vista que quería compartir con ustedes. Muchas gracias.

#### **NOTAS**

(1) Transcripción de su intervención en el curso "Los Tratados de Roma y Maastricht, y los avances pendientes del proceso de integración europea", organizado por la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste en el marco de su programa académico Campus Yuste entre el 28 y 30 de junio de 2017.

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018





## LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL EN LA UE: ORÍGENES, PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

### IGNACIO GONZÁLEZ VEGA

#### I. Introducción

El ejercicio de la función jurisdiccional penal por parte de las autoridades judiciales de un Estado, en cuanto expresión tradicional de la soberanía estatal, que se plasma en el ejercicio del ius puniendi, se halla circunscrito al interior de sus fronteras. Expresado desde la perspectiva inversa, la soberanía de los demás Estados, excluye en principio que se puedan acordar actuaciones procesales sobre el territorio de otro Estado.

Gracias a la cooperación, asistencia o auxilio judicial internacional se posibilita la realización de actuaciones jurisdiccionales en general, y en penal en particular, fuera del respectivo ámbito territorial del Estado.

El instrumento tradicional tras la primigenia extradición, a través del cual se ha dado cauce a esta petición de asistencia o auxilio, es la comisión rogatoria internacional. Pero en forma paralela a la mayor fluidez e incremento de relaciones internacionales, en el proceso de globalización en que nos encontramos, la cooperación judicial ha incrementado su ámbito, sus instrumentos y los sujetos a quienes se en-

comienda ya su solicitud, ya la práctica o ejecución de lo exhortado.

Fundamentalmente, por cuanto a la cooperación judicial, que encontraba en tiempos pasados su justificación en meras relaciones de cortesía entre los Estados a causa de una recíproca utilidad (comitas gentium...), pues se recurría a ella de forma ocasional y generalmente en solicitud de extradición. En la actualidad, en este mundo globalizado, los procesos penales que cuentan con un elemento real o personal de extranjería son abundantísimos, por lo que aunado al fenómeno cada vez más organizado, complejo y evolucionado de la criminalidad transfronteriza, deviene en inexcusable necesidad de realización de la justicia penal, en aras de logar el buen fin del proceso y satisfacer el derecho a una tutela judicial efectiva de las partes en litigio.

El contenido de la petición de asistencia, tradicionalmente, se clasifica en cuatro grandes grupos:

1) La extradición, su concreción más tradicional que supone la entrega de una persona de un Estado a otro, con la finalidad de cumplir la condena impuesta o bien de ser sometida a juicio. Más adelante veremos cómo en el ámbito de la Unión Euro-

Pliegos de Yuste N° 18, 2017

pea ha sido superado por un instrumento asistencial más evolucionado, la *orden de detención y entrega*.

- 2) La ayuda o asistencia judicial en sentido estricto, para citaciones, emplazamientos, notificación de resoluciones, obtención de documentos y práctica de pruebas (incluidas aquellas que conllevan alguna limitación para concretos derechos personales), así como medidas cautelares con gravamen para el patrimonio.
- 3) La transmisión de procedimientos o cesión jurisdiccional de un proceso, para que otro Estado, también competente, que se estima en mejor situación para enjuiciar el caso, continúe la tramitación del mismo; y
- 4) La *ejecución* en un Estado de la condena impuesta en otro Estado, ya sea la pena pecuniaria, privativa de libertad o de otros derechos.

Pero en su dinámica evolución, paralelamente han surgido, contemplados como mecanismos de cooperación jurídica, actuaciones no siempre originadas en el curso del proceso, a veces de naturaleza estrictamente policial, que se complementan con un muy diverso grado de intervención o control judicial, como son: la transmisión espontánea de información; la denuncia a efectos de iniciar procedimiento penal en otro Estado; la vigilancia u observación transfronteriza: la denominada persecución en caliente; el acceso automatizado a bases de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos o registros de vehículos; el intercambio de información electrónica sobre antecedentes penales; la mera vigilancia o bien un superior control de medidas cautelares personales; la supervisión o vigilancia de sustitutivos de la prisión; el acceso transfronterizo en tiempo real a datos de tráfico asociados a las comunicaciones transmitidas por sistemas de telefonía o por medio informático; el intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad; y el seguimiento transfronterizo de persona o de vehículos, mediante localizador.

A su vez, la actualización normativa propiciada por nuevos mecanismos de investigación procesal determina la solicitud de medidas, como la *investigación encubierta* o las *entregas vigiladas*, que precisan una mayor comunicación entre el solicitante y el requerido, cuando no propician el desplazamiento de la autoridad judicial requirente al Estado requerido, o bien la formación de *equipos conjuntos de investigación* integrados por autoridades de los Estados implicados, ya sean dos o más.

De igual modo, los avances tecnológicos también se proyectan sobre los instrumentos de cooperación, de forma que se potencian las declaraciones por videoconferencia y surgen nuevos instrumentos que posibiliten la asistencia judicial en el ámbito de las redes informáticas y la información electrónica, como el registro e incautación de datos informáticos o las instrumentales del mandamiento de conservación inmediata de datos informáticos almacenados y eventualmente de su ulterior revelación; o los mandamientos de exhibición si existieren dificultades de colaboración voluntaria. Además, como en todos los medios de transmisión de datos o mensajes, la interceptación de datos relativos al tráfico o relativos al contenido.

Y en aras de facilitar la cooperación judicial, surgen instituciones de diverso signo, como las redes de contacto, magistrados de enlace o EUROIUST.

#### II. Marco Normativo

En el ámbito de la cooperación judicial, junto a la normativa interna, cobran especial relevancia los convenios internaciones firmados por España.

#### 1. Derecho interno

En el ordenamiento interno, carecemos de una Ley específica sobre la materia. Existió un Proyecto de Ley Orgánica de cooperación jurídica internacional en materia penal de 1997 que, si bien caducó, ofrecía especial información sobre materias que siguen sin regulación, como el principio de reciprocidad, al que recurrir en ausencia de fuentes, o clarificaba y sistematizaba cuestiones luego controvertidas como la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar.

#### A) Ley Orgánica del Poder Judicial

La fragmentaria regulación de la cooperación jurisdiccional internacional, aunque dispersa, encuentra un enunciado general en los arts. 276 a 278 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificados por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. El art. 276 se dedica a la cooperación activa, es decir, cuando es el órgano jurisdiccional español quien solicita la ayuda de una autoridad judicial extranjera: "Las peticiones de cooperación internacional se tramitarán de conformidad con lo previsto en los tratados internacionales, las normas de la Unión Europea y las leyes españolas que resulten de su aplicación".

Los arts. 277 y 278, por su parte, se dedican a la *cooperación pasiva*, cuando son las autoridades judiciales españolas las que reciben la solicitud de auxilio por parte de órganos jurisdiccionales extranjeros. El primero contiene como principio general un mandato de cooperación: "Los Juzgados y Tribunales españoles prestarán a las autoridades judiciales extranjeras la cooperación que les soliciten para el desempeño de su función jurisdiccional, de conformidad con lo establecido en los tratados y convenios internacionales en los que España sea

parte, las normas de la Unión Europea y las leyes españolas sobre esta materia".

Norma que -como destaca la doctrinacontiene a su vez la habilitación para estas tareas de cooperación jurisdiccional pasiva pues no es propiamente una actividad que se integre dentro de las funciones de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, encomendadas constitucionalmente a Juzgados y Tribunales.

Y dispone el art. 278: "La prestación de cooperación internacional sólo será denegada por los Juzgados y Tribunales españoles:

- 1.º Cuando el objeto o finalidad de la cooperación solicitada sea manifiestamente contrario al orden público.
- 2.º Cuando el proceso de que dimane la solicitud de cooperación sea de la exclusiva competencia de la jurisdicción española.
- 3.º Cuando el contenido del acto a realizar no corresponda a las atribuciones propias de la autoridad judicial española requerida. En tal caso, ésta remitirá la solicitud a la autoridad judicial competente, informando de ello a la autoridad judicial requirente.
- 4.º Cuando la solicitud de cooperación internacional no reúna el contenido y requisitos mínimos exigidos por las leyes para su tramitación".

La Ley Orgánica 6/2014, de 29 de octubre, complementaria de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, normativa que será objeto de estudio en los capítulos IV y siguientes de esta obra, modifica la LOPJ, estableciendo nuevas competencias de los Juzgados y Tribunales penales en relación con las sentencias por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad, el exhorto europeo de obtención de pruebas, la resolución de

 $Pliegos \ {\rm de} \ Yuste \\ N^{\circ} \ 18, \ 2017-2018$ 

libertad vigilada, la resolución sobre medidas de vigilancia de la libertad provisional y la orden europea de protección. Respecto de la orden europea de detención y entrega, se incluye también al Juez Central de Menores como autoridad de ejecución competente cuando la orden se refiera a un menor. En los demás casos, la autoridad competente será el Juez Central de Instrucción de la Audiencia Nacional.

#### B) Ley de Enjuiciamiento Criminal

También la Ley de Enjuiciamiento Criminal contiene alguna somera previsión en los arts. 177, 193 y 194. El primero de ellos, dedicado a citaciones, notificaciones y emplazamientos que hubieren de practicarse en el extranjero, donde obliga a observar los trámites prescritos en los tratados y, en su defecto, estar al principio de reciprocidad. El art. 193 está dedicado a la vía de transmisión de los exhortos a tribunales extranjeros: por vía diplomática en la forma establecida en los Tratados y, en defecto de estos, en la que determinen las disposiciones generales del Gobierno; y en cualquier otro caso, se estará al principio de reciprocidad. Y las mismas reglas se observarán para dar cumplimiento en España de exhortos de tribunales extranjeros, según el art. 194.

#### C) Reglamento 1/2005, de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales

También debemos citar la regulación que se contiene en el Reglamento 1/2005, de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales, aprobado por Acuerdo de 15 de septiembre de 2005 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en cuyo Título IV dedicado a la Cooperación Jurisdiccional, tras regular en su primer capítulo la interna, en el segundo regula la internacional.

En su sección primera (arts. 74 a 77), contiene una detallada previsión orgánica

sobre la práctica de actuaciones judiciales en el extranjero por Juzgados y Tribunales españoles, cooperación activa, con especial atención a los trámites a cursar en caso de desplazamiento de las autoridades judiciales; y destaca la labor de asistencia del CGPJ, a través del Servicio de Relaciones Internacionales, a los Juzgados y Tribunales españoles que lo soliciten, tanto para la correcta remisión y el eficaz cumplimiento de las peticiones de cooperación jurisdiccional como para interesar la práctica de las actuaciones demandadas que no se vean satisfechas en un plazo razonable.

La sección segunda de este capítulo (arts. 78 a 80) se dedica a la cooperación pasiva, esto es, el cumplimiento en España de las solicitudes de auxilio judicial procedentes de países extranjeros. "En cuanto se reciba una solicitud de auxilio judicial por la Autoridad Judicial española designada como competente para su recepción de conformidad con el convenio internacional, instrumento normativo de la Unión Europea u otra norma que resulte aplicable, la mencionada Autoridad deberá remitir sin dilación acuse de recibo a la Autoridad extranjera requirente en el que se indique: el órgano judicial encargado de ejecutar la solicitud, su dirección postal, teléfono, fax, y otros datos de identificación. La misma obligación existe cuando la Autoridad judicial competente para la recepción de la solicitud lo sea también para su ejecución..." (art. 78.2).

Se establece también la obligación de reflejar en la estadística trimestral del CGPJ las solicitudes de auxilio judicial internacional remitidas a otros Estados y las recibidas procedentes de países extranjeros (art. 79).

Y, por último, el examen del cabal cometido en este ámbito se encomienda a través del Servicio de Inspección del CGPJ, a los Presidentes de los Tribunales y Audiencias, quienes velarán por el exacto y

puntual cumplimiento de los despachos de auxilio judicial dirigidos a los Juzgados y Tribunales españoles (art. 80).

#### 2. Normativa internacional

Son múltiples los tratados bilaterales y multilaterales, tanto universales como regionales, que España ha firmado en esta materia. En la página web del CGPJ (http:// www.poderjudicial.es) se encuentra una herramienta de suma utilidad, el Prontuario de auxilio judicial internacional, al que también se puede acceder externamente (http://www.prontuario.org), que facilita sobremanera una primera aproximación para conocer qué tratados internacionales resultan de aplicación, según el Estado al que solicitamos ayuda en relación con una concreta materia. Permite búsqueda: a) por Estados: b) por materias o c) inclusive si tratamos de buscar un convenio bilateral (concertados por España con más de cincuenta Estados, sin incluir los celebrados con países europeos donde los instrumentos comunitarios resultan de aplicación preferente), del Consejo de Europa, de la UE o de otros organismos internacionales (ONU y OCDE), o combinar cualquiera de las tres opciones.

Nada impide que si existe regulación específica en el derecho interno, también sea observada, pero el principal problema es que no resulta en absoluto clarificado, quién y con qué trámite puede ofrecer y en su caso aceptar reciprocidad.

Especial consideración merecen las fuentes de la UE que, en esta materia de cooperación penal, han evolucionado a instrumentos normativos de mayor fuerza vinculante. A diferencia de la cooperación judicial civil, donde la norma básica son los Reglamentos, aquí es la Directiva, si bien aún existen gran número de instrumentos adoptados vigente el antiguo sistema de fuentes de la división en pilares, en especial, la Decisión marco. En ambos casos, Directiva y Decisión marco, precisan ser traspuestos por los Estados miembros. También integra acto obligatorio, la mera



 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018

Decisión, ya hubiere sido adoptada en procedimiento legislativo o por mero acto unilateral de una de las instituciones europeas.

#### III. Diversidad de ámbitos europeos

#### 1. Consejo de Europa

En Europa, la cooperación judicial penal tal como hoy la concebimos tiene su origen en la segunda mitad del siglo XX, con el nacimiento del Consejo de Europa, a través del Estatuto de Londres de 5 de mayo de 1949. Organización internacional de ámbito regional que engloba todos los Estados europeos (a excepción de Bielorrusia) destinada a promover, mediante la cooperación de los Estados miembros, la configuración de un espacio político y jurídico común en el continente, sustentado sobre los valores de la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley.

Con miras a la consecución de estos fines, el Consejo de Europa propicia desde su inicio la celebración en su seno de convenios y tratados: desde el Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, al año siguiente de su constitución, complementado con un instrumento garante de su eficacia como es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, hasta llegar al presente siglo, con logros tan notables como el Convenio sobre Cibercriminalidad de 2001. Es también en su seno donde surgen los textos convencionales sobre cooperación judicial de ámbito europeo que atienden a regular los dos instrumentos básicos de cooperación: concretamente, el Convenio de 1957 sobre Extradición y el Convenio de 1959 sobre Asistencia Iudicial en Materia Penal.

Durante largo tiempo, e incluso aún en la actualidad de modo parcial, estos textos integraron la normativa básica. Posteriormente, los múltiples instrumentos sobre esta materia promulgados en el seno de la UE coexisten, sin derogarlos, con aquellos tratados primigenios de la otra institución europea, superponiéndose sobre ellos con mera voluntad de perfeccionamiento para singulares apartados.

#### 2. Schengen

El siguiente ámbito, Schengen surge en aras de la consecución de la supresión de fronteras interiores de la Comunidad Europea, donde la cooperación judicial internacional recibió un impulso definitivo. El subsistema de Schengen, surge con el Acuerdo de 14 de junio de 1985 que se firma entre los cinco Estados fundadores (Francia, Alemania y los países del Benelux), complementado con el Convenio de Aplicación de 19 de enero de 1990.

Desde su entrada en vigor en 1995, ha permitido suprimir las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada: lo que ha generado la necesidad de adoptar una normativa común referida a materia de visados, derecho de asilo y control en las fronteras externas con el fin de permitir la libre circulación de personas en estos países sin perturbar el orden público. Pero también, como resaltan las propias fuentes europeas, para su conciliación con los fines de libertad y seguridad, determinadas medidas "compensatorias", donde se incluyeron normas de coordinación y cooperación entre los servicios de policía, aduanas y justicia.

Aunque se inserta en su origen como subsistema autónomo, intergubernamental, en la actualidad, se expande en una doble dirección, pues se extendió poco a poco a todo el territorio de la UE, excluidos con una cierta singularidad Reino Unido e Irlanda (no en la actualidad respecto de

la cooperación judicial penal al ejercitar el correspondiente *opting in*, que culmina con la firma del *Tratado de Amsterdam*, que lo incorpora al marco de la UE, a través de un Protocolo agregado a dicho Tratado y a la par que se "comunitarizó", de forma que su acervo debe ser observado por los nuevos miembros de la UE; y también, amplía su ámbito territorial, a través de un complicado mecanismo de convenios cruzados, a determinados Estados no integrantes de la UE.

#### 3. Unión Europea

El ámbito más restringido y con mayor integración lo constituyen las Comunidades Europeas, luego Unión Europea, de la que forman parte 28 Estados, donde los textos normativos de cooperación penal se han fraguado tras la revisión del Tratado fundacional operada con el *Acta Única Europea de 1987*, en la que surge la idea de un "espacio judicial europeo", al introducir en el Tratado originario de Roma la noción de una Comunidad europea sin fronteras.

El paso decisivo se configura en el Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 7 de febrero de 1992) que integró en su Título VI la cooperación judicial civil y penal como una cuestión de interés común para los Estados miembros. Con el Tratado de Amsterdam, la cooperación judicial penal, a diferencia de la civil, se mantiene dentro del ámbito intergubernamental, si bien con mayor nitidez en sus objetivos, fundamentalmente en la lucha contra la delincuencia; aunque en todo caso, la cooperación judicial cobra una dimensión especialmente relevante al asociarse a la libre circulación de personas dentro del Tratado de la Comunidad Europea. Con el Tratado de Niza apenas cambia la cooperación penal, salvo la previsión de EUROJUST, aparente embrión de la futura fiscalía europea. Hasta llegar al actual Tratado de Lisboa, donde se elimina la estructura de pilares adoptada en Maastricht y por ende el ámbito de la cooperación judicial penal pasa a integrar el derecho común, especificando el Protocolo n.º 36 del Tratado, que los efectos jurídicos de los instrumentos normativos adoptados en el seno del TUE se mantienen; a la vez que durante cinco años persiste el sistema anterior de atribuciones del Tribunal de Justicia de la UE para los instrumentos aprobados con anterioridad a su entrada de vigencia; y transcurrido el mismo, asume íntegramente este tribunal su competencia en este ámbito.

En definitiva, con la reforma del vigente Tratado de Lisboa, la cooperación judicial en materia penal se encuentra en el Capítulo 4 del Título V, Espacio de libertad, seguridad y justicia, contemplado como una política y acción interna más de la UE.

En consecuencia, debemos distinguir un triple ámbito:

- El Consejo de Europa, el más extenso, con 47 Estados miembros (todos los Estados europeos a excepción de Bielorrusia), integra el de menor cohesión, pero que en materia de cooperación judicial es el originario, sobre cuyos instrumentos se sustentan o cuando menos sirven de punto de partida a todos los demás.
- Dentro de ese espacio europeo, más restringido es el ámbito **Schengen**, que en materia de cooperación judicial penal conlleva alguna especificación relevante, no coincidente con el espacio Schengen en materia de control de fronteras exteriores, integrado por 32 Estados (los 28 de la UE más Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein).
- Y la UE, el más restringido y más fuertemente cohesionado jurídicamente. El Espacio de libertad, seguridad y justicia, dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros, integra

 $Pliegos de Yuste \\ N^{\circ} 18, 2017-2018$ 

una de las políticas y acciones internas de la UE.

#### IV. Asistencia judicial

#### 1. Consejo de Europa. En especial, el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 1959

Referíamos que los instrumentos básicos nacen a mitad del siglo pasado en el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Extradición, firmado en París el 13 de diciembre de 1957 y el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959, que surge como mero instrumento facilitador del primero. Ello limita el contenido del CEAJMP, pero a su vez también determina la evolución de la asistencia judicial, pues propicia que los sucesivos instrumentos normativos tiendan a suplir las carencias del mismo. Aun así, distingue cinco grandes grupos de actos de asistencia o auxilio judicial en materia penal, a los que dedica títulos separados:

- a. Los *actos de auxilio judicial* dirigidos bien a realizar actuaciones de instrucción, bien a transmitir piezas probatorias, expedientes o documentos (Título II).
- b. La *notificación* de documentos procesales y resoluciones judiciales, citación de comparecencia de testigos, peritos y procesados (Título III).
- c. La *información* sobre antecedentes penales (Título IV).
- d. Las *denuncias* a fines procesales (Título VI).
- e. El *intercambio de información* sobre condenas judiciales (Título VII).

En su contenido presentaba dos grandes carencias: el aspecto real del delito, pues contenía una muy precaria previsión de las diligencias de embargo, especialmente si era con fines de decomiso, además de permitir formulación de reservas, sometiendo esta diligencia de auxilio a una o varias condiciones; y en segundo lugar, no atendía al auxilio judicial en la fase de ejecución de la pena.



 $N^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018 \hspace{1.5cm} Pliegos\;\mathsf{de}\,Y_{uste}$ 

Este angosto ámbito en la asistencia judicial sobre el componente patrimonial del delito se trató de superar también con el Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y confiscación de los productos del crimen de 1990, con la expresa vocación de facilitar la cooperación judicial en esta materia, v con plena conciencia de la diversidad de las legislaciones europeas al respecto, e incluso de la carencia de una legislación completa en algunos de los Estados miembros. Este convenio tiende a lograr de manera eficaz la asistencia judicial en la privación de la ganancia patrimonial ilícita, con diferentes instrumentos escalonados según los diferentes momentos procesales: el seguimiento y embargo como medidas tendentes bien a la aprehensión de pruebas, bien al aseguramiento cautelar de bienes susceptibles de ulterior decomiso o confiscación: el decomiso mismo en el momento de la sentencia; y en su defecto, como un segundo escalón de protección, como criminalización secundaria, la privación patrimonial de las ganancias provenientes del delito a través de la tipificación del blanqueo de capitales. Ratificado por todos los Estados miembros (además de Australia y Kazajistán), constituye el estándar internacional en la materia, al integrar su observancia una de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (G.A.F.I.). Con carácter autónomo, pero directo seguidor, actualizando, perfeccionando y ampliando su contenido, se celebró en 2005 el Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y confiscación de los productos del crimen y a la financiación del terrorismo.

En fase de ejecución, también se atendió a celebrar diversos convenios, como el Convenio europeo para la vigilancia de personas condenadas o liberadas bajo condición de 1964, o el Convenio europeo sobre el valor internacional de sentencias penales de 1970, ambos con escasa aplicación, siendo el más ratificado, abierto también a Estados no europeos, el

Convenio sobre traslado de personas condenadas de 1983, aplicado con cierta asiduidad, por la voluntariedad que conlleva tanto para el condenado como para los Estados, su asentimiento en cada caso concreto.

La cesión jurisdiccional de un concreto proceso es objeto del *Convenio europeo sobre la transmisión de procedimientos penales* de 1972, de escaso seguimiento entre los Estados miembros.

También debe mencionarse el *Convenio* sobre cibercriminalidad de 2001, en relación con cualquier infracción penal cometida por medio de un sistema informático o cuando deban obtenerse pruebas electrónicas respecto de cualquier delito investigado. De ahí que sea el instrumento llamado a completar los convenios clásicos de cooperación judicial penal; pues la peculiaridad de los medios electrónicos o informáticos, así como las medidas tendentes a la obtención de datos de estos sistemas, requiere la previsión de instrumentos procesales específicos ante la lógica falta de previsión en normativas del siglo pasado.

El CEAJMP es un instrumento básico en el ámbito del Consejo de Europa que atiende tanto a los actos de comunicación como a la obtención de pruebas durante la instrucción (por tanto, a la mayor parte de las comisiones rogatorias que cursan nuestros tribunales). Sin obviar el resto de instrumentos mencionados, atinentes a concretos supuestos de cooperación judicial, allí no contemplados, cuya aplicación deviene más ocasional.

Si bien los logros del CEAJMP fueron evidentes, no es menos cierto que además de las dificultades derivadas de la traducción de términos jurídicos que hicieran mínimamente inteligible la solicitud, la posibilidad de exclusiones en caso de investigaciones por delitos políticos o fiscales [art. 2 a)] o de limitaciones en el caso de comi-

 $P_{liegos\;de}\,Y_{uste} \hspace{3cm} N^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018$ 

siones que tengan por finalidad un registro o un embargo de bienes (art. 4); amén de las cláusulas generales de denegación, por mera ponderación subjetiva del Estado requerido: perjuicio a la soberanía, la seguridad, el orden público u otros intereses esenciales de su país [art. 2 b)], unido al sistema de comunicación a través de autoridades centrales (salvo casos de urgencia), sin existencia de órgano o comité encargado de su interpretación o aplicación unitaria, propició una aplicación desigual y con frecuencia con trámites excesivamente largos.

#### 2. Schengen

El segundo convenio que propicia un avance en la tramitación de las comisiones rogatorias más comunes, las referidas a la asistencia judicial en sentido estricto, se origina en el ámbito Schengen, inicialmente intergubernamental, hoy "comunitarizado". El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990, además de su finalidad primordial de supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, contiene un apartado dedicado a la cooperación penal con el expreso fin de completar y facilitar su aplicación del Convenio de 1959, particularmente:

- a. La supresión de la necesidad de librar solicitud de asistencia para la práctica de notificaciones y actos de comunicación procesal, posibilitando la *comunicación directa* entre el órgano judicial y el residente en el extranjero, por ejemplo a través de vía postal, donde además solo resulta necesario la traducción de los documentos procesales cuando el destinatario no conoce el idioma en que se originan.
- b. La *comunicación directa* entre autoridades judiciales, aunque no concurran motivos de urgencia, eludiendo por tanto el envío a través de las autoridades centrales. Si bien, en el caso de Reino Unido e Irlanda, las solicitudes se tramitan, necesaria-

mente, a través de su respectiva Autoridad Central.

- c. Aligera los obstáculos en relación a la solicitud de asistencia en materia de registro y embargos.
- d. Amplia el ámbito de la prestación de la asistencia judicial a:
- 1. Procedimientos por hechos que sean punibles con arreglo al Derecho nacional de una de las dos Partes contratantes como infracciones de los reglamentos perseguidas por autoridades administrativas cuya decisión pueda dar lugar a un recurso ante un órgano jurisdiccional competente, en particular en materia penal.
- 2. Procedimientos de indemnización por medidas de instrucción o condenas injustificadas.
  - 3. Procedimientos de gracia.
- 4. Acciones civiles conexas a las penales, mientras la jurisdicción penal aún no se haya pronunciado definitivamente sobre la acción penal.

Además, regula correlativamente la observancia del ne bis in idem, que ha originado ya una reiterada jurisprudencia del TJUE, que se inicia con la Sentencia de 11 de febrero de 2003, en los asuntos acumulados Hüseyin Gozütök y Klaus Brügge; así como normas específicas en materia de extradición y sobre trasmisión de ejecución de sentencias penales.

3. Unión Europea. En especial, el Convenio de asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la UE de 2000

El tercer convenio, que logra un avance notable en la tramitación y práctica de las comisiones rogatorias más habituales, surge ya en el ámbito de la UE. Se trata del Convenio de asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la UE, hecho en Bruselas el 29 de mayo de 2000, comúnmente conocido como "Convenio 2000", instrumento donde se contemplan socioló-

gicamente las nuevas tecnologías, normativamente los nuevos instrumentos procesales que en el ámbito nacional nacieron con vocación de combatir la criminalidad organizada, y en todo caso, con el fin de procurar una cooperación judicial más rápida, más flexible y más eficaz ante el reto que suponía la desaparición de fronteras interiores en la UE.

El Convenio, aun cuando por su contenido pudiera tener consideración y aplicación autónoma, nace, sin embargo, con vocación de completar y facilitar la aplicación de los convenios de cooperación penal europeos ya vigentes. En especial, en lo que afecta a España: el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 1959 y las disposiciones sobre asistencia judicial del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990.

Aunque con alguna peculiaridad propia del Tercer pilar (que faculta posibilidades de interpretación al Tribunal de Justicia de la UE, así como de validez e interpretación de las normas de aplicación), nace como instrumento normativo de Derecho internacional público, de cooperación clásica intergubernamental, lo que ocasiona que aún no esté vigente en Croacia, Grecia, Italia e Irlanda; consecuentemente rige para los otros 24 Estados miembros.

Amplía el ámbito de la asistencia establecido en Schengen, a la asistencia judicial, también en la fase administrativa de las ordnungswidrigkeit; careciendo pues de relevancia que los procedimientos en su primera fase sean competencia de una autoridad administrativa, siempre que exista la posibilidad de una ulterior fase ante un órgano jurisdiccional con competencias "en particular en materia penal"; expresión que indica que no es preciso que este órgano jurisdiccional tenga competencias exclusivas en materia penal. La inclusión de la expresión "en particular" al final de

dicho apartado, nos aclara el Informe explicativo del Convenio, significa que no es necesario que el órgano jurisdiccional ante el que podría sustanciarse el procedimiento conozca exclusivamente de cuestiones penales.

También hace mención expresa a la prestación de asistencia, aun cuando el procedimiento penal (o asimilado) se dirija contra una *persona jurídica*; es decir, que ya no integra motivo de denegación la inexistencia de responsabilidad penal (o administrativa en su caso) contra las personas jurídicas por las concretas infracciones perseguidas en el Estado requerido.

Y no se limita a la **fase de instrucción**, sino que reitera con alguna precisión la asistencia en determinados trámites en **fase de ejecución** previsiones contenidas en el CAAS:

- 1. Para la notificación de comunicaciones judiciales relativas a la ejecución de una pena o medida de seguridad, de la percepción de una multa o del pago de las costas procesales.
- 2. Para medidas relativas a la suspensión del veredicto o el aplazamiento de la ejecución de una pena o medida de seguridad, a la puesta en libertad condicional, al aplazamiento de la ejecución o a la interrupción de la ejecución de una pena o medida de seguridad.

Frente a la amplia discrecionalidad del CEAJMP para denegar la ejecución de la solicitud, el Convenio 2000 desarrolla una política normativa tendente a salvar los obstáculos que imposibiliten el auxilio y lograr la finalidad interesada. Así, exige que en caso de que la solicitud no pueda ejecutarse total o parcialmente, antes de denegar su práctica o acordar su devolución, que el organismo judicial requerido informe a las autoridades judiciales requirentes y les indique las condiciones en que puede ejecutarse. Incluso evitar que estas solicitudes resulten incumplidas: se indica

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \hspace{1.5cm} N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

la remisión de las denegaciones de asistencia al Consejo y se prevé la comunicación a EUROJUST de la existencia de dificultades en la ejecución de la asistencia a efectos de que encuentre una posible solución práctica

Otra innovación esencial de este Convenio es la adopción general del principio forum (non locus) regit actum, al preverse que la solicitud de asistencia judicial se ejecute según los trámites y procedimientos indicados por el Estado miembro requirente.

Además de la facilitación del envío y notificación de documentos procesales, uno de los concretos supuestos, en los que no se yuxtapone a la normativa de los convenios anteriores a los que complementa, sino que expresamente deroga la previsión al respecto en el CAAS.

Su estructura se completa con una previsión de algunas formas específicas de asistencia: restitución, traslado temporal de detenidos con fines de investigación, audición por videoconferencia, audición por conferencia telefónica, entregas vigiladas, equipos conjuntos de investigación (que luego tendrían un desarrollo normativo autónomo, tal y como veremos en el capítulo III de esta obra), investigaciones encubiertas, así como una detallada normativa sobre intervención de telecomunicaciones.

A las que se añaden las contenidas en el Protocolo de 2001, tendentes a lograr el efectivo cumplimiento de las solicitudes de asistencia (incluso vetando la invocación del secreto bancario para su denegación), en orden a obtener:

1. Información sobre si una persona física o jurídica sometida a investigación es titular (o tiene el control fáctico o simple apoderamiento) de una a más cuentas de

cualquier tipo en entidad bancaria situada en el territorio del Estado requerido; y de ser así facilitar todos los pormenores sobre las cuentas identificadas.

- 2. Informaciones sobre transacciones bancarias, en un período determinado en la cuenta o cuentas que se especifiquen, incluidos los detalles de las cuentas emisoras o receptoras.
- 3. Solicitudes de control de las transacciones bancarias; reguladas de manera paralela a las disposiciones sobre la entrega vigilada.

La incidencia e influencia entre los instrumentos de asistencia judicial penal del Consejo de Europa y de la UE como vemos es constante, y se manifiesta asimismo en los Protocolos que complementan el CEA-JMP: un Protocolo Adicional de 1978 cuyas previsiones son recogidas y superadas por el CAAS, y un Segundo Protocolo de 2011, instrumento este no ratificado aún por España, que incorpora la mayor parte de los avances del Convenio 2000. Por su parte, el Convenio de 2005 relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y confiscación de los productos del crimen y a la financiación del terrorismo, reproduce las medidas de investigación de cuentas bancarias que contiene el Protocolo de 2001, si bien aquel amplia el ámbito de aplicación de estas investigaciones al posibilitar que las partes las apliquen a instituciones financieras no bancarias.

De igual modo, la cooperación atinente al aspecto real del delito, fue desarrollado por la UE en diversos instrumentos, generalmente decisiones marco, aún en la modalidad clásica de cooperación (es decir, no de reconocimiento mutuo), tendentes a regular de forma más eficaz las resoluciones de embargo y de decomiso, si bien con claro apoyo y en desarrollo de los instrumentos previos del Consejo de Europa:

- DM 2001/500/JAI, de 26 de junio, relativa al blanqueo de capitales, identificación,

 $m N^{\circ}$  18, 2017-2018 m Pliegos~de~Yuste

seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito.

- DM 2005/212/JAI, de 24 de febrero, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito.
- Y ya con el nuevo sistema de fuentes, tras el Tratado de Lisboa, la Directiva 2014/42/UE de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea.

#### V. Reconocimiento mutuo

Desde la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE en 1997 por el Tratado de Ámsterdam, los Estados miembros siguen reforzando sus mecanismos de cooperación judicial a través de la aplicación de sus dos principios básicos: la armonización de legislaciones y el reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal.

El ejercicio de la libertad requiere un auténtico espacio de justicia en el que las personas puedan recurrir a los tribunales y a las autoridades de cualquier Estado miembro con la misma facilidad que a los del suyo propio. Debe evitarse que los delincuentes encuentren la forma de aprovecharse de las diferencias existentes entre los sistemas judiciales de los Estados miembros. Las sentencias y resoluciones deben respetarse y ejecutarse en toda la UE, salvaguardando al mismo tiempo la seguridad jurídica básica de las personas y de los agentes económicos. Hay que lograr que aumenten la compatibilidad y la convergencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros.

A través de la **armonización** se ha de conseguir, por un lado, que esté vigente en todo el espacio europeo el mismo sistema de garantías procesales, y tendencialmente en el máximo grado de protección. Por otro lado, que la tipificación de las conductas delictivas y las sanciones que se impongan

guarden una cierta uniformidad en toda la UE y, finalmente, que sean estrictamente respetadas las garantías institucionales de los servidores públicos del sistema de justicia penal y, esencialmente, la independencia de los juzgadores.

El principio de reconocimiento mutuo, basado en la confianza mutua entre los Estados miembros fruto de esa previa labor de armonización normativa y consagrado en el Consejo Europeo de Tampere en 1999 como la "piedra angular" de la cooperación judicial civil y penal en la UE (conclusión n.º 33), ha supuesto una auténtica revolución en las relaciones de cooperación entre los Estados miembros al permitir que aquella resolución emitida por una autoridad judicial de un Estado miembro sea reconocida v ejecutada en otro Estado miembro, salvo cuando concurra alguno de los motivos que permita denegar su reconocimiento. Tradicionalmente este reconocimiento precisaba de un procedimiento de exequátur. En el fondo, lo que se reconocía no era tanto la resolución extranjera como la decisión nacional de dar eficacia a aquella y se regía por las disposiciones nacionales del Estado que prestaba la cooperación internacional. Finalmente, el Tratado de Funcionamiento de la UE (2007) ha supuesto la consagración como principio jurídico del reconocimiento mutuo, en el que, según su art. 82, se basa la cooperación judicial en materia penal.

Este nuevo modelo de cooperación judicial conlleva un cambio radical en las relaciones entre los Estados miembros de la UE al sustituir las antiguas comunicaciones entre las autoridades centrales o gubernativas por la comunicación directa entre las autoridades judiciales, suprimir el principio de doble incriminación en relación con un listado predeterminado de delitos y regular como excepcional el rechazo al reconocimiento y ejecución de una resolución, a partir de un listado tasado de moti-

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \hspace{1.5cm} \text{N}^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

vos de denegación. Además, se ha logrado simplificar y agilizar los procedimientos de transmisión de las resoluciones judiciales mediante el empleo de un certificado que deben completar las autoridades judiciales competentes para la transmisión de una resolución a otro Estado miembro. Estamos ante lo que puede conceptuarse como una "libre circulación de resoluciones judiciales" dentro del espacio común de seguridad, libertad y justicia.

En el ámbito penal, según lo dispuesto en el *Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal*, dicho principio ha de ser de aplicación en cada una de las **fases del proceso penal**, tanto antes (así, el embargo preventivo y aseguramiento de pruebas) como durante e incluso después de dictarse la sentencia condenatoria (así, la libertad vigilada).

La primera vez que se plasmó este principio en un instrumento jurídico de la UE en materia penal fue en la DM 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, en virtud de la cual se sustituye el tradicional proceso de extradición entre los Estados miembros por un proceso de entrega dotado de mayor rapidez y seguridad jurídica.

La segunda, adoptada en este ámbito, fue la DM 2003/577/JAI, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la UE de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y aseguramiento de pruebas, que permite que la autoridad judicial del Estado de origen adopte una resolución acordando la realización de un embargo provisional en otro Estado miembro de aquellos bienes que bien vayan a ser objeto de un ulterior decomiso o bien vayan a ser utilizados como prueba en juicio.

En tercer lugar, la DM 2005/214/JAI, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, permite al Estado requirente acudir a la autoridad judicial del Estado en que la persona obligada al pago de una sanción pecuniaria derivada de la comisión de una infracción penal (o administrativa en determinados casos) tenga elementos patrimoniales, obtenga ingresos o tenga su residencia habitual para ejecutar dicha sanción.

La UE ha abordado el problema de la lucha contra la acumulación de riqueza de procedencia ilícita con la DM 2005/212/ JAI, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito y la DM 2006/783/JAI, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de **resoluciones de decomiso**. Esta última norma permite que una resolución dictada en un Estado acordando el decomiso de una serie de bienes fuera reconocida y ejecutada por un Tribunal del Estado en el que se encontrasen los bienes afectados.

En el año 2008 fueron varias las decisiones marco sobre reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales adoptadas en materia penal. En primer lugar se aprobó la DM 2008/909/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la UE. Esta permite que una resolución condenatoria por la que se impone a una persona física una pena o medida privativa de libertad sea ejecutada en otro Estado miembro cuando ello contribuya a facilitar la reinserción del condenado. Junto a ella, se adoptó también la DM 2008/947/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias

y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas que permite transmitir a otro Estado miembro distinto del de la condena la responsabilidad de vigilar el cumplimiento por el condenado de las medidas de libertad vigilada o de las penas sustitutivas previamente impuestas en el primero (probation). Por último, se aprobaría la DM 2008/978/JAI, de 18 de diciembre de 2008, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal, que consiste en una resolución judicial emitida por la autoridad competente de un Estado miembro con la finalidad de recabar objetos, documentos y datos de otro Estado miembro para su uso en un proceso penal. Esta última derogada por el Reglamento (UE) 2016/95, de 20 de enero de 2016, por el que se derogan determinados actos en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal al ser sustituida, como veremos, por la Directiva

2014/41/UE, relativa a la orden europea de investigación.

En 2009 se aprobó la DM 2009/299/JAI, de 26 de febrero de 2009, por la que se modifican las Decisiones Marco 2002/584/ JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/ JAI v 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado así como también la DM 2009/829/JAI, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la UE, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional, que permite supervisar a las autoridades judiciales de un Estado miembro aquellas resoluciones adoptadas en un proceso penal celebrado en otro Estado miembro por las que se imponga a una persona física una o más medidas de vigilancia de la libertad provisional.



 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018

Como consecuencia de los cambios que introdujo el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la UE y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007) en la estructura de la UE y en sus instrumentos normativos, en 2011 se aprobó la primera directiva en este ámbito. Se trata de la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección, que tiene por objeto extender la protección que a través de las medidas pertinentes haya impuesto la autoridad competente de un Estado miembro para proteger a una persona contra posibles actos delictivos de otra, al territorio del Estado miembro al que se desplace esa persona para residir o permanecer durante un determinado período de tiempo.

Finalmente, la Directiva 2014/41/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, cuya finalidad principal es favorecer la libre circulación de la prueba en los procesos penales en la UE. Dicho instrumento es definido como "una resolución judicial emitida por una autoridad competente de un Estado miembro ("el Estado de emisión") para llevar a cabo una o varias medidas de investigación en otro Estado miembro ("el Estado de ejecución") con vistas a reunir pruebas en el marco de los procedimientos a los que se refiere la citada directiva". Esta Directiva sustituye a la DM 2008/978/JAI, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas y a las disposiciones de la DM 2003/577/JAI sobre el aseguramiento de pruebas. La fecha límite para implementar esta Directiva es el 22 de mayo de 2017.

Ante esta prolífica tarea normativa de las instituciones de la UE, los Estados miembros tienen la obligación de afrontar una intensa labor legislativa para incorporar a sus ordenamientos las disposiciones aprobadas hasta el momento. Hasta ahora España venía realizando dicha labor de trasposición de normas europeas en materia de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales mediante la técnica normativa consistente en la incorporación de los diversos instrumentos de la UE de modo individual, a través de una ley ordinaria, con su correspondiente ley orgánica complementaria de modificación de la LOPJ para la determinación del órgano jurisdiccional español competente a los efectos de la emisión y ejecución del correspondiente instrumento de reconocimiento mutuo.

No obstante, el legislador español ha decidido modificar la técnica normativa utilizada hasta ahora para la incorporación de los instrumentos de reconocimiento mutuo y lo ha hecho mediante la aprobación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (LRM), y de la Ley Orgánica 6/2014, de 29 de octubre, complementaria de la anterior, por la que se modifica la LOPJ. La LRM se presenta como instrumento codificador único de todas las normas europeas aprobadas hasta hoy en materia de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales, derogando con ello las leyes que habían transpuesto algunas de las decisiones marco antes citadas.

Nuestro legislador opta, por tanto, por una legislación sistematizada y unitaria de los instrumentos de reconocimiento mutuo con una parte general común y un apartado específico para cada uno de los instrumentos citados, tal y como se verá al analizar la LRM en el capítulo IV y siguientes de esta obra. Se incluye la implementación de las Decisiones Marco sobre el exhorto europeo de obtención de pruebas y de las disposiciones sobre el aseguramiento de pruebas, sin haber tenido en cuenta duran-

te la tramitación parlamentaria la Directiva 2014/41/CE, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, que pretende superar, como ya hemos dicho, a partir del 22 de mayo de 2017, el actual marco existente para la obtención de pruebas en la UE que resulta demasiado fragmentario y complicado.

## VI. Instituciones de apoyo a la cooperación

La determinación de quien sea en cada caso "autoridad judicial" competente para librar o para atender una solicitud de asistencia judicial no siempre es fácil. Así, el propio caso español, en relación con el Convenio de 1959, que en el momento de ratificación España hizo una declaración por la que considera autoridades judiciales, a los efectos del mismo: a) los Jueces v Tribunales de la jurisdicción ordinaria; b) los miembros del Ministerio Fiscal, y c) las autoridades judiciales militares. Declaración original que se ha visto incrementada en 2011 al incorporar a los Secretarios Judiciales, hoy Letrados de la Administración de Iusticia.

Otros muchos Estados parte hicieron declaraciones similares, donde además de los tribunales correspondientes son considerados autoridad judicial a los efectos del mismo los miembros del Ministerio Fiscal, pero también un nutrido grupo ha extendido dicha calificación al Ministerio de Justicia, al Ministerio del Interior o a las autoridades policiales o de investigación, e inclusive a las comisiones parlamentarias de investigación o al Tribunal Constitucional según las peculiaridades de su sistema procesal penal.

De forma paralela al desarrollo de la asistencia judicial europea, surgen diversas instituciones cuya finalidad radica en el favorecimiento de la cooperación penal, en potenciar el adecuado cumplimiento y ejecución de las solicitudes de asistencia, que vienen a complementar a los sujetos tradicionales (autoridades diplomáticas, autoridades centrales y autoridades judiciales en el ejercicio de su jurisdicción), con el auxilio eventual de la intermediación policial. En concreto, estas instituciones son los magistrados de enlace, la Red Judicial Europea y EUROJUST.

En España, se ha aprobado la Ley 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior.

#### 1. Magistrados de Enlace

La figura del Magistrado de enlace permite enviar o intercambiar entre Estados miembros de la UE magistrados o funcionarios con experiencia en cooperación judicial, cuya tarea es la de *impulsar o acelerar*, especialmente a través de contactos directos con las autoridades del Estado de acogida, todo tipo de cooperación judicial. En la actualidad, España cuenta con magistrados de enlace en EE.UU., Francia, Italia, Marruecos y Reino Unido; y en España contamos con magistrados de enlace de Francia, Marruecos y Reino Unido.

#### 2. Red Judicial Europea

La Red Judicial Europea está integrada por una Secretaria con sede en La Haya, por la Comisión Europea y por los puntos de contacto de los Estados miembros. En España, la designación se realizará por el Ministerio de Justicia entre personas con acreditada experiencia en cooperación jurídica internacional y dominio del idioma inglés o francés, en su caso, y asegurará como mínimo la representación del Poder

 $Pliegos \ {\rm de} \ Yuste \\ N^{\circ} \ 18, \ 2017-2018$ 

Judicial, del Ministerio Fiscal y del Ministerio de Justicia. A tal efecto, corresponde al CGPJ y al FGE proponer al Ministerio de Justicia la designación y cese de los puntos de contacto pertenecientes a las respectivas carreras (art. 33 Ley 16/2015, de 7 de julio). También se posibilita que los magistrados de enlace destacados en un Estado miembro de la UE se integren en la misma (art. 39 Ley 16/2015). Su número fluctúa según decida cada Estado miembro.

Estos puntos de contacto son intermediarios activos destinados a facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales de distintos Estados, y se encontrarán a disposición de las autoridades españolas competentes, así como de todos los demás puntos de contacto, proporcionando la información jurídica y práctica necesaria para mejorar la cooperación judicial.

En la actualidad cuenta con página web, en inglés y francés, donde también se encuentran diversas herramientas informáticas para el cumplimiento de sus fines, como un atlas judicial, el *compendium* y un resumen de la regulación y contenido de las diversas diligencias susceptibles de ser cumplimentadas por medio de cooperación judicial en cada país (conocidas como las "fichas belgas").

En España, ante un escaso número de puntos de contacto internacionales, se instauró en 1999 la que luego se denominaría RED JUDICIAL ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL (REJUE), integrada por dos divisiones, una civil y otra penal, regulada en los arts. 81 a 85 del citado Reglamento del CGPJ 1/2005, de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales, cuyo cometido es prestar la asistencia necesaria a los órganos judiciales para la correcta remisión y eficaz cumplimiento de las solicitudes de cooperación jurisdiccional, así como el apoyo que precisen los puntos de contacto de la

Red Judicial Europea y de otras instituciones de análoga naturaleza (como la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional, creada a su semejanza), que cuenta en cada Comunidad Autónoma al menos con un miembro del ámbito penal y otro civil.

De igual modo, contamos con RED DE FISCALES DE COOPERACIÓN JUDI-CIAL INTERNACIONAL. La Instrucción 2/2003 de la Fiscalía General del Estado configura esta red como un Servicio Especial de Cooperación Judicial Internacional y regula su funcionamiento. Así como la RED ESPAÑOLA DE SECRETARIOS JUDICIALES DE COOPERACIÓN JURÍ-DICA INTERNACIONAL (RESEJ), constituida y regulada por la Instrucción 6/2010 de la Secretaría General de la Administración de Justicia.

La experiencia de la Red Judicial Penal ha sido imaginativa, barata (sus miembros no son remunerados) y muy eficaz en la buena marcha de la cooperación judicial. A su imagen y semejanza se han promovido las redes europeas de puntos de contacto de cooperación judicial civil, de equipos conjuntos de investigación, de prevención de la delincuencia y aquellas otras que se ocupan de delitos específicos: la Red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, la Red europea de cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito, la Red europea anticorrupción y la Red Judicial Europea para la lucha contra el cibercrimen.

Incluso, transcendiendo al estricto ámbito de la UE, la RED IBEROAMERICA-NA DE COOPERACIÓN JURÍDICA IN-TERNACIONAL, conocida como *IberRed*,

 $m N^{\circ}$  18, 2017-2018  $m Pliegos~_{de}Y_{uste}$ 

en materia civil y penal, fue creada en octubre de 2004 con la participación de representantes de 22 países del área iberoamericana, pertenecientes a las tres instancias involucradas en los procedimientos de auxilio judicial internacional: la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Cumbre Judicial Iberoamericana y la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos.

#### 3. EUROJUST

Por último contamos con la unidad de EUROJUST integrada por fiscales, jueces o funcionarios de policía cedidos temporalmente por cada Estado miembro, para apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros que deba perseguirse según criterios comunes (art. 85 TFUE).

Aunque funcionaba transitoriamente con la denominación de Unidad Provisional de Cooperación Judicial, por Decisión 2002/187/JAI, de 28 de febrero de 2002, se crea definitivamente EUROJUST para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (en adelante, "Decisión EUROJUST"). Tiene su sede en La Haya (Países Bajos).

EUROJUST es una unidad calificada de órgano de la UE dotado de personalidad jurídica propia. Está compuesto por un miembro nacional destacado por cada Estado miembro. La delegación española en EUROJUST está compuesta, como mínimo, por un miembro nacional, un miembro nacional suplente y un asistente. El miembro nacional será nombrado por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Justicia, entre magistrados o fiscales con, al menos, quince años de servicio en la carrera, acreditada experiencia en la jurisdicción penal, conocimientos en

materia de cooperación jurídica internacional y dominio del idioma inglés (art. 2 Ley 16/2015).

Su principal cometido es el de eliminar los escollos en la actuación de cooperación judicial en materia penal. EUROJUST está llamado también a desempeñar un papel esencial en materia de lucha contra el terrorismo.

Este objetivo general se desglosa en los recogidos en el art. 3 de la Decisión EURO-IUST:

- Fomentar y mejorar la coordinación, entre las autoridades competentes de los Estados miembros, de las investigaciones y de las actuaciones judiciales (siempre que afecten a dos o más Estados miembros y condicionada por tanto la solicitud como la información presentadas).
- Mejorar la *cooperación* entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular facilitando la ejecución de asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición.
- Apoyar en general a las autoridades competentes de los Estados miembros para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones (por ejemplo, prestar servicios de traducción e interpretación y organizar reuniones de coordinación entre los representantes de los Estados miembros afectados).
- Prestar apoyo a investigaciones y actuaciones que afecten únicamente a un Estado miembro y un tercer país, o a un Estado miembro y a la UE, cuando se haya celebrado con dicho país un acuerdo de cooperación o cuando exista un interés esencial en dicho apoyo.

Las competencias de EUROJUST se encuentran recogidas en el art. 4 y en el anexo de la **Decisión EUROJUST**, siendo su competencia general los tipos de delincuencia y las infracciones para los que

 $Pliegos \ {\rm de} \ Yuste \\ N^{\circ} \ 18, \ 2017-2018$ 

EUROPOL tenga en cada momento competencia de actuación y delitos conexos. En otros tipos de infracciones EUROJUST puede, a título complementario, colaborar en investigaciones y actuaciones judiciales a instancia de la autoridad competente de un Estado miembro.

Para el desempeño de sus funciones genéricas, EUROJUST puede actuar colegiadamente o a través de uno o varios de los miembros nacionales afectados. El Colegio está compuesto por todos los miembros nacionales, donde cada miembro dispone de un voto y adopta sus decisiones por mayoría de dos tercios si actúa en el desempeño de sus funciones operacionales, donde se establecen especiales relaciones de colaboración y ayuda a EUROPOL y de cooperación, consulta y ayuda a la Red Judicial Europea.

Destaca especialmente la posibilidad de solicitar motivadamente a las autoridades competentes de los Estados afectados:

- a. Que inicien una investigación o actuación judicial sobre hechos concretos.
- b. Que reconozcan que uno de ellos puede estar en mejores condiciones para llevar a cabo una investigación o actuación judicial sobre hechos concretos, lo cual en la práctica se traduce en una propuesta de inhibición (36).
- c. Que las autoridades competentes coordinen sus actuaciones.
- d. Que creen un equipo conjunto de investigación.
- e. Que faciliten cuanta información sea necesaria para que EUROJUST desempeñe sus funciones.

Las recomendaciones que puede hacer EUROJUST en el ejercicio de sus funciones, tanto actuando colegiadamente como a través de los miembros nacionales, carecen de fuerza vinculante. Únicamente en el caso de decisión adoptada por el colegio (la cual ha de ser motivada) se exige a la autoridad requerida que, cuando no vaya a seguir tal recomendación, motive el rechazo.



Como función específica de EUROJUST destaca la coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales que se sigan en distintos países y la correlativa tendente a evitar o dirimir los conflictos de jurisdicción. Y así, de manera expresa, el art. 16 DM 2002/584/ IAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (37) y la DM 2002/475/JAI, sobre la lucha contra el terrorismo, de igual fecha, contienen disposiciones donde en forma de paráfrasis aluden a EUROJUST como organismo habilitado para la solución de conflictos. Por su parte, la DM 2009/948/ JAI, de 30 de noviembre de 2009, sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales, implementada en España por la Lev 16/2015, de 7 de julio, establece que cuando no haya sido posible lograr un consenso entre las autoridades competentes de los Estados miembros implicados cualquiera de ellas dará traslado, si procede, del asunto a EUROJUST.

La institución se reforma por una nueva Decisión del Consejo 2009/426/JAI, la cual establece como innovaciones:

1. Miembros nacionales. Tendrán acceso a la información de modo equivalente al que tendría en su función como juez, fiscal o policía a nivel nacional a los siguientes registros de su Estado miembro: registro de antecedentes penales, libros-registro de detenidos, registros de investigaciones, registros de ADN y otros necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Entre sus competencias se diferencian (38):

- Conferidas por su Estado de origen: como mínimo las competencias ordinarias y las que dentro de los demás apartados podría ejercer como juez, fiscal o policía a nivel nacional.
- Ordinarias en cuanto que a autoridades nacionales competentes se les faculta

para recibir, transmitir, proporcionar, dar curso y aportar información complementaria en la ejecución de solicitudes y resoluciones en materia de cooperación judicial.

- Ejercidas de acuerdo con la autoridad nacional competente que, en función de cada situación, implicarán expedir y completar solicitudes y decisiones de cooperación judicial, ejecutar en su Estado miembro de origen las solicitudes y decisiones de cooperación judicial, ordenar las medidas de investigación acordadas por EUROJUST para prestar asistencia a las autoridades nacionales competentes y autorizar y coordinar las entregas vigiladas en su Estado miembro.
- Ejercidas en casos urgentes y siempre que no les sea posible saber con antelación cuáles son las autoridades nacionales competentes, consisten en autorizar y coordinar las entregas vigiladas en su Estado miembro, además de ejecutar en su Estado miembro las solicitudes y resoluciones de cooperación judicial.

También posibilita destacar magistrados de enlace en países terceros; establece un sistema nacional de coordinación de EUROJUST, así como que los miembros nacionales pueden participar en equipos conjuntos de investigación.

2. La Cédula de Coordinación de emergencias (CCE) se crea para cumplir sus funciones en casos de urgencia, con la tarea de recibir y tramitar las solicitudes que le envíen en todo momento, por lo que se podrá acceder a ella permanentemente tal como se indica en la citada disposición, 24 horas al día y 7 días a la semana. La CCE estará formada por un representante por cada Estado miembro, que podrá ser un miembro nacional, su suplente o asistente que pueda actuar en su nombre. Así, cuando se produzca un caso de urgencia y sea necesario ejecutar una solicitud o resolución de cooperación judicial, la autoridad competente solicitante puede transmitirlo a la CCE y el punto de contacto CCE lo transmite inmediatamente al miembro nacional de la

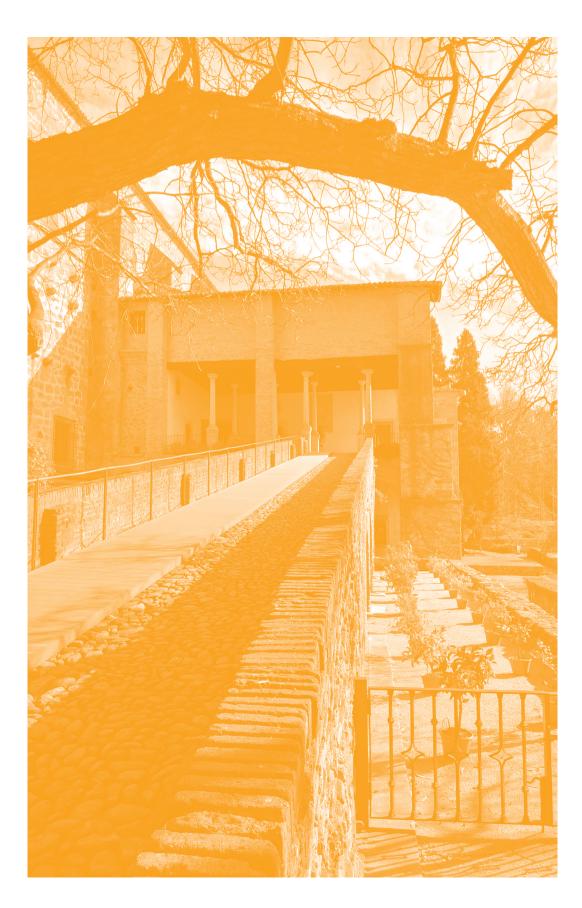
 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \hspace{1.5cm} \text{N}^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

CCE del Estado miembro en que se origine y, si la autoridad solicitante lo pide explícitamente, también lo transmitirá a los representantes de la CCE de los Estados miembros en cuyo territorio deba ejecutarse la solicitud, quienes actuarán sin demora para ejecutar la solicitud.

3. Las funciones de EUROJUST. En la nueva Decisión se utiliza un lenguaje mucho más directo y coercitivo para los Estados que no prestan atención a las solicitudes de la Unidad. Actuando a través de sus miembros nacionales, podrá solicitar a las autoridades competentes que actúen en determinado sentido; y como Colegio, puede emitir dictámenes no vinculantes en caso de que dos o más miembros nacionales sean incapaces de resolver los conflictos de jurisdicción, así como en caso de que las autoridades competentes informen de denegaciones reiteradas u otras dificultades relacionadas con la cooperación judicial. Tanto las solicitudes de los miembros nacionales como los dictámenes del Colegio deben ser atendidos v, en caso contrario, deberán motivarse, incluso de manera matizada cuando afecten a intereses fundamentales de la seguridad nacional o pongan en peligro la seguridad de las personas, las autoridades competentes que podrán dar motivos basados en tales circunstancias.

Para terminar, el art. 9 LRM (Información obligatoria a EUROJUST en relación con los instrumentos de reconocimiento mutuo) establece un mandato dirigido a la autoridad judicial española: cuando un instrumento de reconocimiento mutuo afecte directamente, al menos, a tres Estados miembros y se hayan transmitido, al menos, a dos Estados miembros solicitudes o decisiones de cooperación judicial, deberá informarse a EUROJUST en los términos que establezca su normativa (vide. art. 24.5 Ley 16/2015). Y en su apartado 2.º señala que la autoridad judicial que conozca del procedimiento podrá acordar que la información vaya acompañada de una petición de asistencia de EUROJUST.









# DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y CIUDADANOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

#### SUSANA DEL RÍO

La Unión Europea se encuentra inmersa en un tiempo complejo en el que debe afrontar retos decisivos para continuar avanzando y profundizando en su proceso de integración. De cómo la UE sea capaz de dar respuesta a estos desafíos dependerá el futuro de Europa. Los ciudadanos, en el corazón del proyecto europeo, esperan respuestas y pasos seguros de la UE. La credibilidad de los ciudadanos en la política europea saldrá reforzada de esta etapa de renovación.

Es especialmente emocionante hablar de nuevo de Europa en el Real Monasterio de Yuste, en los actos europeos que organiza la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste. De este curso de verano, recuerdo el estanque vacío, expuse a los asistentes, sobre todo a los jóvenes, que verlo así es una oportunidad única, histórica. También les quise transmitir todo lo que dice cada piedra, cada rincón del Monasterio, de la Historia de Europa y del mundo e incluso lo que se puede intuir entre sus muros, sus columnas sólidas, sus jardines.

Comencé mi ponencia destacando razones de mucho peso por las que es impor-

tante que miremos con buena mirada, con admiración, a Europa. Es cierto que hay que tener una visión integral de las cosas, también de la UE, con sus virtudes, con sus defectos, con lo que ha hecho muy bien y también con lo que quizás ha estado regular y hay que mejorar. Esa es la perspectiva integral de todo lo que queramos analizar.

Creo que debemos mirar su totalidad, lo que representa una Unión Europea de veintiocho, veintisiete, Estados miembros, lo que significa ser proyecto y proceso, dos cualidades que están en la esencia de Europa, en su razón de ser. Esas virtudes hacen posible que la Unión Europea sea capaz de rehacerse, de rejuvenecerse una y otra vez. Tenemos que admirar a Europa por su capacidad de trascender los egoísmos y las tragedias derivadas de las guerras, de los nacionalismos. Por lo bien anclados que tiene sus valores, sus pilares, perfectamente expresados en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Libertad, Igualdad, Dignidad y Solidaridad en el marco de la ciudadanía y de la justicia. Una Carta elaborada, como también lo fue el Proyecto de Constitución europea, por un órgano innovador y constituyente, la Convención europea. Dos "Conven-

Pliegos de Yuste N° 18, 2017

ciones" que elaboraron una Constitución para Europa, que aunque tuviese un "parón" ahí está con muchos enunciados en el Tratado de Lisboa al que está vinculada jurídicamente la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El Proyecto de Constitución europea y la Carta son dos logros, dos motivos para admirar a Europa y para tener un guión de cómo trabajar y hacia donde ir.

Retomaremos el modelo de la Convención y volveremos a hablar, con todas las letras, de una Constitución para Europa. Ahora, la Unión Europea está atendiendo y, vuelvo a destacar, trabajando mucho, en lo que requiere este tiempo que vivimos: proteger a los ciudadanos y renovar el proyecto europeo para poder asegurar su futuro.

Volviendo al título de la ponencia y de este texto, en esta etapa considero esencial que sea la democracia representativa la que lleve el timón de la política europea. La Unión Europea es un ejemplo de cómo la democracia representativa se complementa con la democracia participativa,

así se incluyó por primera vez en el Título VI, "De la vida democrática de la Unión", del Proyecto de Constitución europea. En el ejercicio de esta complementariedad es necesario que sea la democracia representativa la que marque el camino y, aún más, en aquellas etapas en las que la UE esté atravesando por momentos clave para continuar configurando, o reconfigurando, su modelo.

En el curso de verano hablé de los temas prioritarios para este curso europeo político tan relevante para la UE. En septiembre, el debate del estado de la Unión, SOTEU 2017, ha estado a la altura de un debate de esta envergadura política. Todos los ojos puestos en Jean-Claude Juncker y en su discurso. Una verdadera comparecencia del presidente de la Comisión Europea ante el presidente del Parlamento Europeo, Antonio Tajani, los eurodiputados y, por ello, ante todos los ciudadanos de la Unión Europea. La democracia supranacional europea ha brillado con una puesta en escena en el mejor lugar: el hemiciclo del Parlamento Europeo en Estrasburgo. La democracia de calidad se hace en el tra-



bajo diario y la visión de cómo las políticas toman tierra quedó claramente expuesta en el discurso de Juncker. En su intervención, entró en los temas que preocupan a los ciudadanos y en los retos que debe afrontar una Unión Europea para salir reforzada de los populismos, del Brexit, de la crisis económica. Expuso sus propuestas sobre el euro, la inmigración, Schengen, la seguridad y la solidaridad, mucha solidaridad, siempre en los pilares de la UE. En su discurso no olvidó destacar de manera contundente: "En Europa impera la fuerza de la ley", "La UE es Estado de derecho", haciendo referencia, seguro, a Cataluña y al respeto de las leyes y de la Constitución de cada Estado miembro.

Los eurodiputados de todos los grupos políticos realizaron posteriormente sus comentarios auditando el discurso del presidente de la Comisión, planteándole las cuestiones que los ciudadanos quieren expresar y dando visibilidad a los diferentes colores políticos del Parlamento Europeo. El discurso bien trazado, valiente y ambicioso de Jean-Claude Juncker y la visión de un hemiciclo lleno de eurodiputados han mostrado la democracia representativa que todos queremos ver. Es el camino desplegado para definir el futuro de la UE, las políticas concretas de cómo se harán tangibles y en qué temas hay que trabajar.

La política importa, está en nuestro día y día y marca cómo se van a gestionar las políticas vinculadas a los ámbitos de nuestra vida cotidiana. La UE ha mostrado que está más unida que nunca. Como expuse en mi intervención en Yuste, estamos viendo gran política europea trazada desde la UE. El secreto de que estemos viendo gran política se basa en una sincronía, un equilibrio, entre tocar tierra firme y alzar el vuelo. Esto es Política. En mi opinión, el Parlamento Europeo es ejemplo en muchas ocasiones de cómo se debe llegar a la negociación, a los acuerdos, trascendiendo a

veces el interés propio de cada partido político. En una vista "geométrica", los Parlamentos autonómicos y nacionales estarían en anillos envueltos, protegidos y también "superados" por el Parlamento Europeo, nuestro Parlamento supranacional.

Cada día me doy más cuenta del sentido completo que tiene Europa. A veces por motivos tristes y que inquietan como por los atentados que afectan a la seguridad de todos o cuando recibimos la noticia de que Donald Trump ha decidido retirar a Estados Unidos del Acuerdo de París. Ante asuntos tan urgentes, la UE ha respondido con unidad haciendo muy visible que es necesaria para los propios países europeos y para el mundo globalizado. La UE aporta saber, solidaridad, equilibrio, contrapeso e ideas para seguir avanzando con ilusión.

Cuánto sentido tiene Europa, qué valor tan grande, proporcional a su dimensión, a su envergadura, a lo que hace y a la responsabilidad que recae sobre sus hombros. Aquí personalizo a la Unión Europea pensando en los políticos de Europa, en los funcionarios de las instituciones europeas, en los profesores que queremos transmitir Europa, en los periodistas que escriben en versión europea. Y en los hombros de todos los ciudadanos europeos.

Volviendo a la irresponsable decisión que tomó Donald Trump, desleal con el planeta, sobre todo con las personas más desfavorecidas, y desleal con toda la humanidad, me quedo con las palabras de Antonio Tajani, presidente del Parlamento Europeo: "El Acuerdo de París está vivo y nosotros, lo llevaremos adelante". Lo llevaremos adelante juntos, los líderes europeos y nosotros, todos los ciudadanos, teniendo siempre muy presente que los líderes europeos son también ciudadanos europeos.

Cuando escucho que no existe liderazgo europeo pienso en las palabras del presidente del Parlamento Europeo, el Parlamento que representa a más de 500 millones de ciudadanos; en Emmanuelle Macron, en Angela Merkel, en nuestros funcionarios europeos, en el ámbito académico y su enseñanza sobre la UE, en el cuerpo de solidaridad europeo, en las organizaciones no gubernamentales y su lucha diaria contra la pobreza, a favor de la dignidad y mostrando la solidaridad. Pienso también en nuestros jóvenes, en los universitarios, en los que están labrando su fututo profesional. Recuerdo cada palabra de nuestro Rey en el Real Monasterio de Yuste, en su discurso de entrega del Premio Europeo Carlos V a Marcelino Oreja el 9 de mayo, Día de Europa, hace tan solo unos meses y las frases de las personas que hablaron de Europa en la basílica. También son líderes europeos los empresarios de la Unión Europea y las madres y los padres que cuidan a los niños que crecen siendo europeos y son el futuro de Europa.

Europa tiene sentido. Tiene un sentido real, necesario, de trabajo, tangible. La tocamos muchas veces. Europa también tiene un sentido de sueño, de utopía, un sentido abstracto, intangible que también la hace avanzar. Europa es real y visionaria. A veces no la entendemos del todo pero, antes o después, veremos. Porque si miramos con detenimiento, la entendemos.

En relación a la gobernanza multinivel europea, la gestión de la Unión Europea de nuestros días requiere renovar el proceso de gobernanza por lo que es importante complementar la política, de los políticos, con un ejercicio participativo a través de proyectos que hagan posible que los ciudadanos se interesen por las nuevas vertientes de hacer política y su confluencia. Una multilevel governance europea implica la configuración de una gran política que vertebre, en distintas dimensiones, la capacidad de gobernar y de acercar el modelo europeo y en qué consiste la Unión Euro-

pea al ciudadano de a pie. La gobernabilidad es una actuación de «gran política» que aborda varios espacios y actores. En una buena gobernanza, sincronizan sus papeles gobiernos, instituciones, sociedad civil, entidades locales, etc., buscando una proyección política y económico-social que conlleva la combinación de un método representativo-participativo con la configuración de una estructura más abierta de conexión con los ciudadanos a través de una comunicación responsable. La comunicación es un recurso legitimador europeo de primer orden.

Me dicen que siempre hablo bien de Europa y de su Unión, la Unión Europea. Como he afirmado al comienzo de esta exposición, soy plenamente consciente de sus dificultades, de lo que hay que mejorar, de los temas graves en los que la UE tiene que seguir trabajando. Sé tocar tierra firme y mirar y reconocer los errores de la UE pero, en la balanza, sus logros, su capacidad de continuar y, sobre todo, lo que ella misma es prevalece sobre todo lo demás. Por todo esto, y por mucho más, es verdad que soy europeísta y que creo firmemente en Europa. Europa y su proyecto, la Unión Europea y su proceso de integración, con su democracia supranacional sincronizada y sincronizando a sus Estados miembros. No es fácil conseguir está armonización, pero lo hacemos.

En mi ponencia expliqué los ejes de los Consejos Europeos recientes y los temas que estarían presentes en los próximos. En el Consejo Europeo en Bruselas de octubre nuestros representantes políticos trabajaron con una motivación y una ilusión grande: el Premio Princesa de Asturias de la Concordia. La Unión Europea se merece el Premio, merece este honor, este reconocimiento.

Lo primero que quiero subrayar es que la Unión Europea está reaccionando y bien.

 $m N^{\circ}$  18, 2017-2018 m Pliegos~de~Yuste

Lo segundo, que nuestros representantes políticos e institucionales y sus consejeros saben cuáles son las prioridades de los ciudadanos y, lo tercero, que están trabajando con unidad, y mucho, en una etapa tan determinante para el futuro de la UE.

En Yuste tuvimos la oportunidad de debatir sobre los riesgos a los que lamentablemente está expuesta la UE. Me gusta el título y la frase que ha enmarcado el Consejo Europeo de octubre: "Una Unión Europea que protege". Una UE que conoce que la prioridad de todos los ciudadanos europeos es la seguridad y que, sin una seguridad entendida desde la unidad, Europa no puede hacer frente a los atentados terroristas. Una seguridad reforzada, con una estrategia común y acompañada de una defensa común. En estos asuntos prioritarios el Consejo mostró consenso. Un consenso que es necesario que se refleje pronto en, como decía Robert Schuman, realizaciones concretas.

Respecto al "brexit" también observamos unidad en los pasos marcados por la UE. Si seguimos las reuniones y los documentos, vemos que la Unión Europea, después de la noticia triste de la salida del Reino Unido, ha trazado de manera muy detallada y con un trabajo a conciencia el camino. La UE ha puesto sobre la mesa desde el comienzo de las negociaciones su preocupación por la situación de los ciudadanos, sobre todo los que viven en el Reino Unido. Uno de los primeros documentos que presentó la UE fue sobre los derechos de los ciudadanos destacando: "los ciudadanos primero". La UE ha mostrado que en el asunto del "brexit" hay unidad europea y que el Reino Unido en las primeras reuniones no había hecho los deberes, que su gobierno no tiene claras demasiadas cosas. La UE ha llegado con el modelo para el proceso y los puntos de la negociación muy claros lo que ha hecho evidente el trabajo serio realizado desde que el Reino Unido decidió, mediante referéndum, salir de la UE.

También durante estos meses se ha trabajado en asuntos relacionados con la política financiera de la UE, comercio e industria. Un tema que sobresale sobre los demás, así tiene que ser, es el de la migración unido a la situación sobre los refugiados. La UE está proponiendo a los Estados miembros que parte de los fondos comunitarios se destine de manera urgente a atender, reubicar v cuidar a todas las personas que están sufriendo y que no tienen a dónde ir desde hace demasiado tiempo. Como he señalado antes, se ha conseguido avanzar en Seguridad común y Defensa, lo que enlaza con el lema: "Una Unión Europea que protege". Esta protección, si todos los Estados miembros cumplen con las directrices marcadas por la UE, debería extenderse a las personas refugiadas que llegan a nuestras fronteras.

Me gusta el concepto "coordenadas" y lo extiendo a otros parámetros que no son exclusivamente los geográficos. Mirar y asentar las coordenadas de la UE en este nuevo tiempo es fundamental a la hora de hacer posible que Europa recupere su propia identidad labrada durante más de sesenta años.

Para forjar esta identidad europea con los nuevos hitos y retos que afronta la UE es necesario que, además de la coordenada esencial de las instituciones europeas como referencia y de la política de dimensión europea, que la UE recupere la confianza de los ciudadanos, que los diputados autonómicos y nacionales hablen mucho de Europa, del sentido de Europa, de la razón de ser de Europa.

Junto a esta transmisión de "lo europeo" desde, y en los Parlamentos autonómicos y nacionales, los medios de comunicación deben seguir transmitiendo Europa. Nun-

ca había estado Europa tan presente en los medios, nunca los ciudadanos habían leído en prensa, visto en la televisión o escuchado en la radio tanto sobre el trabajo de la Unión Europea.

La coordenada política europea está trabajando a un ritmo importante y de manera continua e incansable. Los ciudadanos lo están viendo. Esa continuidad en la apreciación por parte del ciudadano de a pie de que Europa está haciendo cosas en temas que importan es fundamental para el asentamiento de las coordenadas de la UE atendiendo a la seguridad, la defensa, la urgencia en los asuntos profundamente humanitarios de las personas refugiadas y de los inmigrantes que llegan a nuestras costas y llaman a nuestras fronteras, de la unión fiscal, del Brexit, de la educación europea, del empleo, del futuro de nuestros hijos.

Es clave que las coordenadas de la UE queden bien establecidas y arraigadas de nuevo, conservando y protegiendo los valores de un sistema político con una democracia supranacional única en el mundo. Creando tendencia, las coordenadas EU podrán reflejar de manera clara al ciudadano que es clave su voto en las próximas elecciones 2019 al Parlamento Europeo. Las elecciones europeas del 2019 serán las más políticas y las más sociales.

El proceso de integración europea constituye en su esencia un proceso de integración permanente. Este modelo de integración funciona ensamblando dimensiones. Cada dimensión hace posible la pertenencia a varios lugares, el que tengamos distintos espacios de referencia, el tener la suerte de poder identificarnos con lugares específicos propios que, a su vez, tienen la

virtud de tejerse con otros más extensos. Las identidades multinivel, los círculos y espacios propios y compartidos, la ciudadanía múltiple europea.

Pienso que está claro que se pueden compaginar los cambios que requieren los nuevos tiempos con los pilares que han sido capaces, y lo seguirán siendo, de crear un modelo europeo adaptable, flexible y siempre con los valores y los derechos humanos como origen y destino. En la UE, los puntos de partida y de llegada siempre los estamos trabajando. El de partida, salvaguardando nuestra Historia común, el de llegada está siempre ahí, es nuestra meta y se mueve ante nosotros. Es una llegada fija y, al mismo tiempo, es horizonte.

La Unión Europea está siendo capaz de transmitir a sus ciudadanos y al mundo entero un mensaje de unidad, la UE está más unida que nunca. El brexit está funcionando como catalizador para establecer de manera sólida y reforzar un modelo de unidad a la hora de negociar desde la perspectiva europea.

Muchas veces hemos hablado de la capacidad de la Unión Europea de comunicar un mensaje realmente europeo. Esta etapa difícil y con retos tan importantes está haciendo posible que tejamos todos juntos nuestro propio mensaje europeo, instituciones, Estados miembros, gobiernos, entidades europeístas, universidades, organizaciones de la sociedad civil, medios y ciudadanos.

En el Real Monasterio de Yuste he vuelto a afirmar con voz emocionada, y también firme y convencida, que Europa es el mensaje.



# EL TRATADO DE MAASTRICHT: DEBATES POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS

# ALEJANDRO CERCAS ALONSO

#### Introducción

El fantasma de la crisis identitaria que recorre Europa ha producido profusos análisis y, curiosamente, ha colocado a Maastrich en la diana de los dardos de los euroescépticos y antieuropeos. O no tan curiosamente porque, como veremos, en Maastrich se colocaron los sillares fundamentales de los Tratados de Lisboa, de la Europa que hoy conocemos.

De la misma forma que en ese Tratado se encuentran buena parte de las razones de los éxitos, que han sido enormes, de la Europa actual, también, hay que reconocerlo, allí están o faltan las insuficiencias y disfunciones de un proyecto que, por tales motivos, no ha cumplido todas las expectativas generadas.

25 años después es pertinente recordar los ásperos debates y las complejas concordias que hubieron de realizarse. Esa aproximación permite conocer mejor los debates de hoy sobre la arquitectura y el futuro de la Unión Europea y sacar algunas conclusiones sobre los enemigos íntimos, exógenos y endógenos, que dificultan

o incluso amenazan que el Proyecto europeo llegue a buen puerto.

Desvelando un poco el final del trabajo, me parece obligado concluir que entonces, con las viejas retóricas, y ahora, con novedosas razones, las fuerzas que se confrontan no responden a la taxonomía convencional de las derechas e izquierdas de la vida política sino la de los soberanistas y la de los, llamémosle, protofederalistas europeos.

Se siguen confrontando, en definitiva, los que, temerosos ante la globalización, pretenden defenderse retornando a la plena soberanía de los estados nación y los que están dispuestos a competir por el futuro con una Europa crecientemente integrada, donde se acepte la interdependencia y la soberanía compartida. Y, claro es, el euro y la Unión Económica y Monetaria es el primero, aunque no el único, motivo de las discordias.

No es de extrañar que el detonante del Brexit haya sido ese párrafo que tan inocente luce en el Art, 2e del TUE que dice: "El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa".

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017

# El contexto temporal

En 1990, tras la caída del Muro, la reunificación alemana produjo el empujón definitivo a la renovación del proyecto europeo. Este impulso culminó en Maastrich dos años después, un proceso de reforma del que se venía hablando e intentando desde mucho tiempo.

Merecen ser citados entre los antecedentes, por su importancia y previsores anuncios, el informe presentado en Abril de 1989 por Jacques Delors sobre la Unión Económica y Monetaria que necesitaba el mercado interior y sobre la reforma de las Instituciones para dotarlas de mayor eficacia y legitimidad democrática.

Pero como siempre en Europa, los cambios tienen coráceas resistencias que solo se superan por las crisis o la necesidad. El presidente francés y el canciller alemán, Mitterrand y Kohl, acordaron desatar el nudo gordiano que unía el discutido futuro de la Europa postcomunista y la impara-

ble unidad alemana: en la temprana fecha de abril de 1990, en carta a sus colegas del Consejo en Dublín, propusieron convocar una CIG que preparara un nuevo Tratado para la Europa postcomunista bajo cuatro principios:

- Incrementar la legitimidad democrática como exigía el PE y Alemania.
- Mejorar la eficacia de la toma de decisiones y extender las materias del voto por mayoría.
- Construir una robusta y coherente unidad económica monetaria y política.
- Iniciar la definición de una Política Exterior y de seguridad común.

A lo largo de ese año de 1990 las instituciones comunitarias fueron concretando sus posiciones. La Comisión Delors defendió con gran vigor crear una nueva y única Comunidad en la que se combinasen los elementos políticos económicos y monetarios, aunque reconocían que en los temas de política exterior la comunitarizacion total no sería posible. El Parlamento apoyó los deseos de la Comisión y quiso asegurar



que en el nuevo Tratado los poderes de las Cámaras legislativas se incrementasen hasta equipararlos a los del Consejo. A tales fines, el 27 de octubre acogió una conferencia con los Parlamentos Nacionales.

En octubre de 1990 el Consejo en Roma decidió oficialmente la reforma de los Tratados y convocó dos CIG: una dedicada a la Unión Económica y Monetaria y otra a la Unión Política. Trabajaron en 1991 bajo presidencia de Luxemburgo y sometieron sus trabajos al Consejo en Maastrich el 9 y 10 de diciembre de 1992 y el 7 de febrero de 1993. Su entrada en vigor estaba prevista para el 1/1/1993 pero los avatares de su ratificación la demoraron hasta el 1 de noviembre de 1993.

Las decisiones últimas se tomaron en el Consejo, ya que a la postre era el verdadero poder constituyente. Y en el Consejo se arreglaron, a lo largo de ese crucial año, las diferencias de fondo y forma y la indisimulada oposición a compartir soberanía de los británicos y sus aliados portugueses y daneses: recuérdese que Thatcher estaba aún en el 10 de Downing Street.

Los diferendos dentro de las Instituciones y el Consejo se reglaron por un acuerdo entre franceses y alemanes: en otra carta, el 6 de diciembre, indicaron a sus colegas del Consejo Europeo los ejes que podían permitir un acuerdo y las concesiones y derogaciones que podían ofrecerse al Reino Unido. El abandono de Thatcher de la escena política y la llegada de John Mayor en aquellas mismas fechas ayudará en gran medida al final feliz.

# Los grandes temas políticos

Cuando en 1990 y 1991 se preparan y acuerdan los términos del nuevo Tratado de la Unión, la agenda política estaba focalizada en las consecuencias políticas de la

caída del Muro (1989), la entrada en vigor del Tratado de Unificación de Alemania (3/10/90) y el terremoto que supuso la desintegración de la URSS (marzo 90 – diciembre 91), asuntos todos ellos de consecuencias históricas y merecedores de grandes cautelas e interrogantes.

Si volvemos la vista al Consejo de Roma de octubre de 1990, la gran noticia de los periódicos ese día es la partida de Margaret Thatcher, la gran enemiga de la reunificación alemana y de la unidad política de Europa, lo que facilitará en gran manera la salida en clave europea a la que se llegará con la inteligencia de Mitterrand, Kohl y Delors.

La fórmula fue muy clara: permitir una Alemania más grande pero bajo la condición de que se diluyera en una Europa más integrada. Y para ello era fundamental la Unión Monetaria, el antídoto contra la históricas guerras monetarias y la hegemonía del marco. De manera que todos, pero muy en primer lugar Alemania, renunciarían a su moneda nacional a favor de una moneda común, el euro. A cambio, Alemania consiguió que la nueva moneda estuviera bajo la dirección de un Banco Central totalmente independiente, situado físicamente en Frankfurt, y con un mandato que privilegiaba la política anti inflacionista y la ortodoxia fiscal.

Los criterios alemanes se tradujeron en un marco de exigencia a los países del euro, los conocidos Criterios de Convergencia, en inflación, déficit y deuda, y dibujaron una gobernanza básicamente intergubernamental en la que el Consejo y sus formaciones fijaban criterios y supervisaban la gestión macroeconómica y financiera.

El Tratado significó una síntesis de las orientaciones políticas y económicas de Mitterrand y Kohl, con concesiones a la posición dominante del Consejo y trajes

 $Pliegos \ {\rm de} \ Yuste \\ N^{\circ} \ 18, \ 2017-2018$ 

a la medida para los británicos y los menos comprometidos con el proyecto de la Unión. Por enésima vez los alemanes aceptaron las condiciones políticas francesas pero en un marco de rigor financiero germánico. Los Partidos relevantes en el sistema político alemán estaban dirigidos por una generación convencida que su mejor futuro se basaba en una Alemania europea y en olvidar las viejas tentaciones de una Europa alemana.

Los países del sur eran conscientes de que cambiaría el *status quo* y que era vital para ellos que el nuevo Tratado consolidase la política de cohesión. El Presidente González exigió y consiguió que el Consejo asumiera que la disciplina económica y monetaria fuese compensada con una política y unos fondos para la cohesión, pues al renunciar al recurso de los bancos centrales y las devaluaciones monetarias sufrirían los efectos de choques asimétricos y una competencia imposible de mantener con los países centrales.

El compromiso de la Cohesión social y territorial de Maastrich, pese a los indudables avances, no ha tenido la potencia suficiente para que los países del sur hayan cerrado el gap y se hayan blindado lo suficiente para resistir las consecuencias de sus asimetrías cuando la crisis se ha hecho presente.

Hubo además en Maastrich una amplia panoplia de medidas para construir la Unión Europea dejando atrás el diseño de Europa como una serie de Comunidades Económicas. Cabe sucintamente recordar:

- 1. Los nuevos Pilares Intergubernamentales en Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Justicia e Interior (JAI).
- 2. La creación de la Ciudadanía Europea.
- 3. Las políticas educativas, redes y transportes, investigación y desarrollo, cooperación y medio ambiente.

- 4. El fortalecimiento institucional, con un aumento muy significativo de los poderes del Parlamento, la creación del Comité de las Regiones.
- 5. La ampliación de la Política social de la Comunidad, limitada en su campo de aplicación y colocada en un Protocolo Anexo del que se autoexcluyó el Reino Unido, para sortear el veto británico y las posiciones mas soberanistas.

El paso adelante que supuso Maastrich en la integración europea encontró enormes dificultades y críticas cruzadas. Mientras que para unos era poco, otros lo estimaban excesivo: para los tirios, Europa seguía adoleciendo déficits y defectos que la harán ineficaz, para los troyanos, la Unión significaba una indeseable amenaza a la soberanía y a la democracia nacionales.

Los federalistas se mostraron muy insatisfechos con un diseño institucional con tales dosis de intergubernamentalismo. La propia Comisión Europea y su Presidente Jacques Delors se mostraron muy críticos porque se postergaron demasiado las cuestiones económicas y sociales y no se generalizó la toma de decisiones por mayoría en el seno del Consejo.

Pero al final, bien que a regañadientes, todos los europeístas se colocaron posibilistas, y a semejanza de los padres fundadores, asumieron que Europa seguiría siendo un proyecto solo realizable bajo la forma de pequeños pasos y difíciles compromisos. Era eso, la Europa realizable, la de los compromisos, o una Europa exclusivamente del comercio, la vuelta a las soberanías nacionales, y la mera cooperación ya ensayada y fracasada desde Westfalia.

El Presidente Delors se encontró en minoría ante el Consejo advirtiendo que el sistema de los pilares terminaría por demostrarse ineficaz y por eso propuso, simbólicamente, que la institucionalidad

no estuviera como en un edificio con tres pilares de los que sólo uno es comunitario, sino como un árbol con diversas ramas,



desarrollo y procedimientos, pero con un tronco común comunitario conformado por principios, objetivos y decisión comunitaria, en el que participasen Comisión Consejo y Parlamento, aunque hubiese un régimen especial para la política exterior y de seguridad. En sus memorias, recuerda con pesar que no se escucharon sus advertencias: "En el esquema de los pilares no es seguro que la Unión utilice todas sus bazas. Los pilares con sus instituciones propias son un obstáculo a la competencia y a la eficacia".

El tiempo ha dado la razón a los temores de Delors y la crisis desveló las fragilidades de un proyecto en el que los resabios nacionalistas impidieron acompañar a la moneda con políticas económicas, fiscales y presupuestarias robustas y comunitarizadas. Tampoco se escucharon las advertencias contra la toma de decisiones sin la trasparencia y el control del Parlamento Europeo en materias sensibles de las que se había desapoderado a los Parlamentos Nacionales.

Pese a todos los equilibrios y concesiones, el proceso de ratificación fue también en palabras de Delors "un nido de controversias". Una vez más los tímidos intentos federalizantes encontrarían importantes resistencias. El primer trueno de la tormenta se oyó el 2 de junio de 1992 cuando el Tratado fue rechazado en el referéndum de Dinamarca, lo que obligó a ofrecerles condiciones particulares similares a las otorgadas al Reino Unido y la posibilidad

de excluirse de la Unión Monetaria y de la futura nueva moneda.

El precedente danés dio alas a los soberanistas y euroescépticos de todo pelaje y el temor a que el Tratado no alcanzase la unanimidad requerida se extendió por Europa. Eran temores fundados y toda Europa asistió expectante a la convalidación francesa hecha y ganada en referéndum por una exigua mayoría, como veremos más adelante.

A estas dificultades se unió el shock que produjeron en la opinión pública los desastres y las matanzas de la guerra en la antigua Yugoslavia, que Europa tuvo que hacer frente dividida y sin medios cosechando un sonoro revés y un creciente escepticismo sobre la posibilidad de una política exterior y de seguridad común.

# La posición del Parlamento Europeo

El Parlamento europeo se había pronunciado reiterada e insistentemente a favor de avanzar en el proceso de integración para pasar de unas comunidades económicas a una verdadera Unión Política.

El hecho más notorio fue la aprobación, el 14 de febrero 1984, de un proyecto de Constitución para Europa de claro diseño federalista y que lleva el nombre de Spinelli, por ser tan ilustre diputado italiano el que, al frente de un nutrido grupo de eurodiputados de todas las tendencias políticas y orígenes geográficos, lo redactó y consiguió un apoyo de una mayoría del 76% de la euro cámara.

Desgraciadamente el Proyecto nunca fue considerado por los estados aunque sus ideas y buena parte de su texto ha servido de base al Tratado de Maastrich y a sus reformas. Y sigue siendo el sueño, la utopía y el horizonte de todos los que aún

Pliegos de Yuste N° 18, 2017-2018



trabajan para que un día la Unión sea algo parecido a los Estados Unidos de Europa.

Fiel a su tradición y compromisos, las Comisiones y el Plenario fueron el Ágora privilegiado para suscitar y responder a todo el proceso de reforma que se aprobó en Maastrich y luego se fue ratificando por todos los Parlamentos.

El Parlamento Europeo fue muy activo en la preparación del Tratado y realizó un lobbismo infatigable, apoyando las tesis de la Comisión en las dos conferencias intergubernamentales. Para los estudiosos les señalo que los dos debates y resoluciones preparatorias más importantes se produjeron en el Pleno de los días 18 de abril y 8 de junio de 1991.

La Resolución definitiva se produjo el 14 de octubre. El Tratado ya había sido aprobado por el Consejo y se estaban produciendo los difíciles debates de ratificación, en medio de la amenaza de volver a la casilla de salida por el referéndum danés, ya perdido, y el francés, ganado por los pelos.

El Parlamento dulcificó sus ardientes proclamas federalistas y, aunque no ocultó sus insatisfacciones, intentó ayudar al proceso de ratificación apoyando el Tratado pero pidiendo un doble compromiso del Consejo:

- Hacer más trasparente y democrática la implementación de la toma de decisiones previsto en el Tratado y
- abrir la vía de Acuerdos Interinstitucionales para preparar un futuro Tratado en el que se diesen cabida a las demandas no satisfechas.

La votación reflejó la aplastante mayoría a favor del Tratado, que se había expresado en los debates previos en los que intervinieron todos los portavoces y un gran número de eurodiputados. El Presidente en ejercicio del Consejo, el británico Garel Jones, mantuvo un educado pero duro intercambio de opiniones sobre Europa y su futuro con el Presidente de la Comisión, el

francés Jacques Delors, muy aplaudido y apoyado por la Cámara.

Los lineamientos fueron muy claros: la Comisión y los Grupos que representaban a las grandes familias políticas europeas, pese a sus reservas y críticas al texto, llamaron a una rápida ratificación y a un compromiso para su implementación más consecuente y trasparente. Los diputados de los extremos, los soberanistas y los euroescépticos, denunciaron que el Tratado creaba una Europa federal y capitalista que no deseaban. Los británicos y sus amigos se felicitaron y dieron apoyo a un Tratado en el que encontraban compromisos con el mercado interior, la subsidiariedad, el papel hegemónico del Consejo y el opting out para los que no quieren avanzar juntos en la Unión Monetaria v en la PESC.

Para nuestra pequeña historia nacional, todos los eurodiputados españoles que intervinieron en el debate lo hicieron en tono favorable, positivo y en la vanguardia del europeísmo. Gutiérrez Díaz, Planas, Calvo Ortega, Robles Piquer, Oreja y Barón. Incluso, como se ve, el diputado comunista español Gutiérrez Díaz.

## El debate y posición de la Asamblea Parlamentaria Francesa

En Francia, el 9 de abril de 1992, el Consejo Constitucional estima necesaria una reforma de la Constitución previa a la ratificación. Y para el Congreso (Cámara y Senado juntos) aprueban, el 23/6/92 añadir a su constitución un nuevo Título acerca de "Las Comunidades y la Unión Europeas".

El largo proceso parlamentario en ambas cámaras a lo largo de mayo y junio de ese año ilustra al detalle el vivo debate y la división que el Tratado produjo en la sociedad francesa.

El Gobierno Mitterrand, el 5 de mayo, presentó el proyecto de reforma con rigurosos discursos del primer ministro Beregovoy y de AAEE Roland Dumas. El debate adquirió su clímax político cuando, en la tarde, la Asamblea al completo escuchó durante dos horas la vibrante alocución del Sr. Philipe Seguin, líder de la oposición republicana y gaullista, que unirá en el no al referéndum de Maastrich y luego en el referéndum al proyecto constitucional a una heterogénea cantidad de franceses de todos los colores, identificados con las banderas del soberanismo, la ciudadanía y el parlamento nacional y la sospecha acusatoria de que la Europa de Maastrich escondía el secular designio alemán de anular a Francia, ahora a través de la economía y las finanzas.

Seguin perdió su moción de rechazo pero concitó a su favor la mitad del grupo RPR, que se insubordinó a su líder el Sr. Chirac, la totalidad de los diputados comunistas y cinco socialistas capitaneados por Chevenement que terminarán formando un grupo de izquierda soberanista, bastante próximo en sus tesis euroescépticas a las que hoy defiende la Francia Insumisa de Melenchon o el FN de Marine Le Pen.

El Tratado fue definitivamente ratificado en un referéndum nacional el 20 de septiembre de 1992, pero por una ajustada mayoría del 51% de los votos.

# El debate y las decisiones del Congreso de los Diputados español

El Parlamento español tuvo que decidir sobre una cuestión previa relativa al problema suscitado alrededor de la necesidad de la primera reforma de la Constitución española a los 13 años de su promulgación. La obligación de conceder a los ciudadanos de los países miembros de la CE residentes en España el derecho a ser elegidos como

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018

concejales, propuesta por el presidente del Gobierno español, impuso la modificación del artículo 13 de la Carta Magna, que reserva para los ciudadanos españoles la posibilidad de ser elector y elegible.

El Gobierno de la Nación, el 24 de abril de 1992, acordó iniciar el procedimiento previsto en el artículo 95.2 de la Constitución. El pronunciamiento del Tribunal Constitucional, de fecha 1 de julio de 1992, declaró que el procedimiento de reforma constitucional que debe seguirse era el establecido en el artículo 167, es decir, sin necesidad de referéndum automático.

El 7 de julio de 1992 los Grupos Parlamentarios presentaron conjuntamente una Proposición de Reforma del artículo 13, apartado 2 de la Constitución, solicitando su tramitación por el procedimiento de urgencia. El Pleno del Congreso, en su reunión del día 13 de julio de 1992, acordó tomar en consideración esta Proposición, así como su tramitación directa y en lectura única.

El debate en el Pleno tuvo lugar el 22 de julio de 1992, la votación se realizó en la modalidad pública por llamamiento. El resultado fue que todos los votos fueron positivos. Transcurrido el plazo del art.167.3 de la CE sin que se hubiera solicitado someter la reforma a referéndum, Su Majestad el Rey sancionó y promulgó la reforma de la Constitución el 27 de agosto de 1992.

Resuelta esta cuestión constitucional previa, las Cámaras abordaron los avatares, bastante indoloros salvo para IU, de la cuestión de fondo, la ratificación del Tratado Ratificación del Tratado.

El Congreso de los Diputados celebró un primer debate de totalidad el 1 de octubre y el debate y aprobación definitiva del texto final el 29 de octubre de 1992. La votación dio el siguiente resultado: votos emitidos, 325; a favor 314; en contra, tres; abstenciones, ocho.

En el Senado se celebraron los debates y la aprobación con similares mayorías el 31 de octubre y el 17 de noviembre. Finalmente el BOE publicó el 28 de diciembre la Ley Orgánica.

El "Sí" abrumador a Maastricht en el Parlamento español y las similares tomas de posición de todos los estamentos de la sociedad civil y de los interlocutores sociales consolidó el amplísimo consenso ya producido con nuestra incorporación a la Unión 7 años antes. La vocación europeísta y la aceptación del camino gradualista hacia la mayor integración se puso una vez más de manifiesto, más allá de las críticas sobre las insuficiencias o las carencias observables

Pero hubo un hecho novedoso, o al menos ahora se manifestó con todo dramatismo, cual fue la ruptura que el sí a Maastrich produjo en la coalición Izquierda Unida y que tendría unas consecuencias para la que continuaría y se profundizaría hasta estos momentos. Puede decirse que fue la diferente idea sobre Europa la que hizo saltar IU por los aires, recalando en el PSOE y, precisamente por el europeísmo de este partido una gran parte de sus miembros, entre los que se encontraban los cuadros más prestigiosos del PCE y CCOO. La otra parte inició, liderada por Julio Anguita, una larga marcha jalonada por sucesivos enfrentamientos y desencuentros con todos los acuerdos de la transición impulsados o asumidos por el PCE, incluido el relativo a nuestra presencia en la Europa Comunitaria. Este debate ahondó también las diferencias en el seno del conjunto de la izquierda.

Como la cuestión de fondo dividía al Grupo Parlamentario y a los partidos de la coalición, Anguita planteó simplemente la

demanda de un referéndum y la renegociación, creyendo que así se lo ponía más difícil a los europeístas de la coalición. Julio Anguita defendió sus posiciones acudiendo frecuentemente a sus discutidas facultades pedagógicas de tribuno de la plebe: "eso de Maastricht a la gente le suena a laca para el pelo".

Las respuestas más duras las recibió Anguita de los sindicatos. UGT y CCOO, de forma crítica, apoyaron el Tratado e iniciaron campañas para explicar sus ventajas y los riesgos de perder buena parte de lo adquirido si se producía esa renegociación. Para el líder de CCOO, Antonio Gutiérrez, forzar la renegociación sería "como encargar a la zorra el cuidado de las gallinas".

Pero incluso focalizando la confrontación en la petición del referéndum y renegociación, la ruptura se produjo igualmente y de los 16 diputados de IU 8 votaron con los grupos mayoritarios a favor de Maastrich y 8 se abstuvieron. Los críticos a Anguita, como Nicolás Sartorius o el catedrático López Garrido, hicieron público el divorcio existente con Anguita y su visión castiza de España: "Lo que no se puede es rechazar jugar en el Santiago Bernabéu porque no te gusta y quedarte con el patio de tu casa como campo para jugar al fútbol".

### A modo de conclusión: 30 años después

Maastrich, como señala el Profesor Aldecoa, trasformó una Comunidad económica en una Comunidad política, la Unión Europea, un modelo político inédito de soberanía compartida. No sólo una Unión de Estados, sino una Unión de Estados y Ciudadanos.

Además de la ciudadanía, Maastrich abrió la vía al Euro y a la UEM. 30 años después el euro es un éxito indudable pero también ha demostrado su fragilidad y

ha corrido serios riesgos de no superar la crisis a no ser por medidas que hubieron de ser improvisadas y que han producido consecuencias sociales indeseables. La crisis nos ha enseñado muchas cosas y entre ellas que la UEM está incompleta y aún quedan reformas por hacer para dar coherencia y seguridad a la moneda común y a la propia Unión.

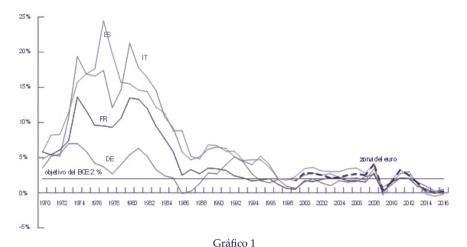
A cubrir estas lagunas se han dirigido la amplia panoplia de mecanismos puestos estos años en manos del Consejo y la anunciada reforma más sistemática y en profundidad. Al libro blanco sobre el futuro de Europa de 1 de enero de este año, han seguido la solemne Declaración de Roma de los 27 Jefes de estado y de Gobierno y los documentos de reflexión de la Comisión para completar la Unión social, la Unión Bancaria y el futuro de la Unión Económica y Monetaria. La aprobación de las reformas se anuncia en el horizonte temporal de 2018 y para 2020 las de más calado, las que exigen cambios de los Tratados

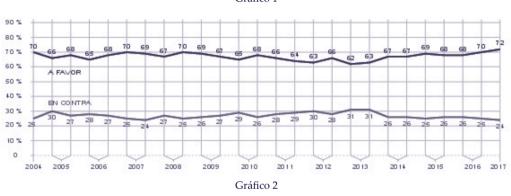
El diagnóstico de base es claro: el euro ha sido un éxito pero la crisis ha mostrado que hay problemas de eficacia y de gobernanza de gran calado que deben ser resueltos (Gráfico 1).

El euro ha estabilizado los precios tal y como fue diseñado y eso ha sido muy bueno para las empresas, los ciudadanos y las finanzas de los estados miembros, a los que ha ahorrado anualmente una cantidad no inferior a 50.000 millones de euros comparando los tipos a los que han pagado sus deudas con la situación precedente.

Eso explica que el apoyo a la moneda única en la zona euro no haya decaído ni siquiera cuando las críticas a la gestión comunitaria de la crisis se han hecho importantes (Gráfico 2).

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018





En España este apoyo ha mantenido esa misma tendencia pese a que los apoyos a la Unión decayeron ostensiblemente durante la crisis.

Pero el euro no salvó a los países periféricos del impacto de la crisis y sus consecuencias Sociales. El golpe fue asimétrico, con repercusiones más acusadas en los países que sufrieron en mayor medida una crisis de deuda, años de especulación sobre su deuda soberana y políticas de austeridad carente de apoyos y estímulos.

Las políticas pro cíclicas han tenido efectos asimétricos y distintos: benéficos para la financiación de la deuda y las magnitudes macroeconómicas pero adversos para los países más vulnerables y con graves repercusiones en la actividad y el empleo.

# Tasas de desempleo

En todo caso conviene dar a Europa lo que es de Europa y a la crisis lo que es de la crisis. Observando en España la evolución del paro, y sobre todo de la ocupación, se ve que las afirmaciones simplistas de que estamos en peor situación por culpa de Europa carece de toda base real (Gráfico 3).

Es cierto que la tasa de desempleo, el 18%, es muy similar a la de 1986 y que incluso es ligeramente superior el número de desempleados. Pero con una diferencia muy sustancial, y es que entonces trabajaban en España 12 millones y hoy lo hacen 18,5 millones.

 $m N^{\circ}$  18, 2017-2018  $m Pliegos~_{de}Y_{uste}$ 

En el gráfico 4 se ve muy intuitivamente la evolución de esas variables y el drama que ha supuesto la Gran Crisis que nos ha hecho perder 8 años de crecimiento y acercamiento a la media europea en cifras absolutas y relativas.

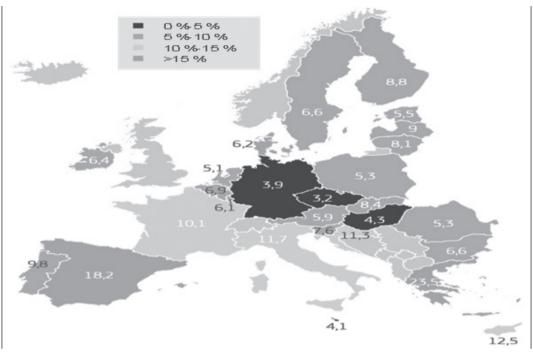


Gráfico 3

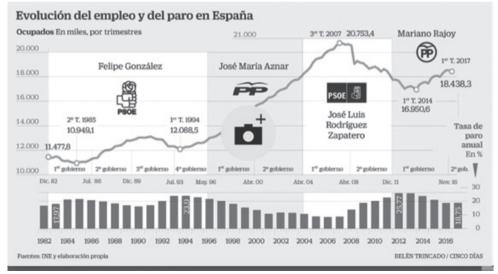


Gráfico 4

 $P_{\text{liegos de}}\,Y_{\text{uste}} \hspace{1.5cm} \text{N}^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018$ 

En estos momentos se empieza a salir del largo túnel de la recesión pero con unas condiciones de deuda y de paro que exigen un cambio de rumbo, no hacia el laxismo, pero sí hacia una política que combine el rigor con la solidaridad, la mutualizacion de riesgos e instrumentos para absorber los choques asimétricos, dado que los países del euro ya no disponen de los instrumentos convencionales de la política monetaria y cambiaria.

La necesidad del cambio se ha vuelto indiscutible para la Comisión y sus servicios. El Parlamento Europeo acaba de aprobar varios informes en la misma dirección. Falta aún por saber la decisión que tomen en el Consejo los EEMM, y sobre todo Alemania, tras la salida del Reino Unido y la llegada en tromba del compromiso con las reformas de Macron. Italia y España pueden y deben coadyuvar al enfoque reformista e integrador que, en resumen, propone la Comisión:

- Reducir los riesgos y hacer más resistentes a los bancos para que no vuelvan a cargarse sus fracasos a los presupuestos públicos y a los contribuyentes.
- Completar los tres pilares de la Unión Bancaria: La Supervisión, la Resolución y un sistema europeo de garantía de depósitos.
- Promover la creación de un mercado europeo de capitales.

- Avanzar hacia un Tesoro y Fondo Monetario Europeo, y mecanismos de mutualización de la deuda y los gastos del desempleo.
- Comunitarizar y hacer trasparentes las políticas intergubernamentales.

El objetivo es que la UE asuma con todas sus consecuencias el objetivo de la convergencia y en la Unión se compartan responsabilidades y riesgos mancomunadamente. Por supuesto que eso exigirá un sistema de gobernanza europeo dotado de mayor trasparencia y control democrático.

Y todos saben, y con ello concluyo y resumo mi ponencia, que es completar lo que en Maastrich quedó a medio hacer: nuevas puestas en común de la soberanía y reducir el peso del método intergubernamental que impide de hecho una visión europea de los problemas y de sus soluciones.

Hay un fuerte incentivo para que se tomen estas decisiones y no es otro que la evidencia de que los enemigos íntimos de este proceso de integración, populistas y soberanistas, de izquierdas o de derechas, aguardan con una posición creciente de fuerza, basada en las esperanzas frustradas y en el sufrimiento de las clases sociales y los sectores económicos que se sienten desprotegidos por Europa en un mundo crecientemente globalizado y carente de valores solidarios.





# EUROPA EN EL MUNDO 60 AÑOS DESPUÉS

# IGNACIO SÁNCHEZ AMOR

#### Yuste. A modo de introducción

Muchas gracias por la invitación a la Academia de Yuste, con la que he tenido vinculación durante muchos años de mi actividad política en Extremadura y con la que me siento personalmente muy unido. He defendido públicamente que su capacidad para generar identidad ha llevado a una consecuencia impensable hace solo treinta años. La propia idea de Extremadura como pueblo estaba vinculada tradicionalmente a un símbolo religioso y americanista, Guadalupe. Y poco a poco esa identidad ha comenzado a migrar, incluso geográficamente, hacia un referente cívico y europeísta, que es Yuste. Conseguir eso en pocos años, al tiempo que se despoja a Yuste de su carga simbólica imperialista, tan cuidada por el franquismo, es sin duda una prueba de la enorme potencia de la idea de la propia Academia y del buen hacer de sus responsables desde su creación.

Es siempre un placer volver a Yuste, una sensación que seguramente comparto con todos los que repiten visita en los cursos o en ocasiones privadas. Pero en mi caso hay un componente biográfico que no me resisto a evocar. Este espacio en el que nos encontramos, con las vistas de parte de

la Vera detrás de nosotros, es el lugar de mi infancia y adolescencia. Yo soy de aquí, de la cercana población de Jaraíz, que se vería desde aquí si esos árboles del fondo no hubieran crecido tanto desde mi infancia. Desde los ventanales y los patios de mi escuela se veía el Monasterio. Un Yuste entonces religioso y olvidado que además tenía relación con ese centro, al que se llamó nada menos que Grupo Escolar Conmemorativo César Carlos I, una escuela pública como tantas del franquismo, pero que se había nombrado con tal rimbombante denominación precisamente por la relación del Emperador con La Vera con ocasión del quinto centenario de su muerte. Las aulas tenían los nombres de los países hispanoamericanos y en uno de los pasillos, con muy pertinente letra gótica, estaba escrito el himno del centro. Una de sus estrofas rezaba, podría incluso cantarlo: "Somos los niños de La Vera, / lanzas del César y de su honor. / Hoy nuestro Imperio es nuestra Escuela/ y en ella nunca se pondrá el sol". Era la visión franquista de Yuste y del Emperador: imperialista, grandilocuente, religiosa, americanista, similar a la de Guadalupe, pero mucho más olvidada y recóndita, aquí no había grandes peregrinaciones en ningún momento del año; solo una misa los domingos a la que en alguna ocasión traje a

 $P_{liegos de} Y_{uste}$  N° 18, 2017

mi madre, rato que aprovechaba para pasear un rato por los alrededores. Esta tarde, de nuevo, me estoy dando un paseo por mi infancia, que dicen que es la única verdadera patria de las personas.

### La Unión, un éxito de integración pero un fracaso de comunicación

Nos convoca en esta ocasión la Academia para hablar del papel de la Unión Europea en el mundo, tras sus sesenta años de fecunda y atormentada existencia. Y digo atormentada porque es raro encontrar una época en la que los europeos se hayan sentido expresamente orgullosos de esta construcción política de aspecto teratológico en un mundo todavía de estados. El porqué de ese desapego está en el origen de muchas percepciones acertadas o equivocadas sobre la Unión. Porque, lo vengo repitiendo hace muchos años, la Unión Europea ha sido un éxito de integración y un fracaso de comunicación. Es curioso que

sigamos celebrando como Día de Europa el 9 de mayo, es decir que pongamos como punto de partida simbólico de este proyecto con tantos perfiles diferentes (comerciales, económicos, políticos, reequilibradores, culturales o identitarios) un acto de comunicación, no una batalla o un tratado. En efecto, el momento fundacional hemos acordado que fuera aquella rueda de prensa de Schumann en el Salón del Reloj del QuaiD'Orsay levendo su declaración (con participaciones confusas de Monnet y de los americanos) ante los medios de prensa. Un acto fallido en sí mismo, porque no quedó inicialmente registrado con imagen y sonido, sino solo con algunas fotos. Lo que obligó a que ese primer acto de comunicación del proyecto europeo, premonitoriamente, tuviera que repetirse unos días después para quedar debidamente grabado. La primera piedra de este enorme edificio político fue un acto de comunicación, y es sin embargo en este aspecto en el que la Unión Europea ha cojeado más desde su



fundación. Por muchos motivos; uno de ellos sin duda la propia complejidad intrínseca del intento en un mundo mental formateado por los estándares estatales y, si acaso, por los acuerdos internacionales típicos en forma de tratados. No siendo ni un estado ni un acuerdo internacional en el que cada parte conserva esencialmente su soberanía, la luego Unión presentaba aspectos en efecto "monstruosos", como un derecho creado por las instituciones comunes que se imponía al derecho nacional derivado de su soberanía.

Otra manifestación de esa dificultad para expresarse a sí misma, para hacerse entender, es el amor de las instituciones por un lenguaje críptico lleno de siglas, circunvoluciones y sobreentendidos. Una jerga, el "bruselés", que solo comunica entre entendidos y que empuja en la dirección contraria al ciudadano común, que percibe mucho mejor el juego de su política y de sus instituciones domésticas que el complejo y novedoso de la política europea.

Y una tercera, y podrían aislarse algunas más, es la rastrera actuación de tantos políticos europeos que apuntan en su haber los éxitos en el ámbito continental y que, cuando las cosas no salen como se pretendía, siempre tienen un saco de la basura al que atribuir la responsabilidad: "Bruselas". Ese borroso "Bruselas", que no se sabe bien si son los gobiernos, las instituciones comunes o los famosos eurócratas, pero que carga con todas las culpas para evitárselas a los que allí han negociado y no impuesto sus preferencias.

Hace pocos meses en las manifestaciones por la crisis de los refugiados en algunas ciudades españolas se pedía, y a menudo se conseguía, que se arriaran las banderas europeas porque se consideraba que la responsabilidad de la situación era directamente de las instituciones de la Unión. Y uno se preguntaba cómo es po-

sible que ciudadanos medianamente informados puedan hacer responsables de la crisis de los refugiados a las instituciones que han establecido cuotas obligatorias, que han hecho una declaración con Turquía (todo lo discutible que se quiera, pero que redujo dramáticamente las muertes en el Egeo) o que amenazan con multas a los estados que no cumplan con sus cuotas. La obvia culpabilidad era claramente de los gobiernos nacionales, que no cumplían con sus obligaciones establecidas por la Unión, pero que se escondían detrás de ese "Bruselas" y conseguían desviar la atención y la ira ciudadana de sus despachos y banderas a la bandera azul estrellada. Así no es extraño, por ejemplo, cuando se ha caricaturizado a "Bruselas" como el compendio de todos los males y las incomprensiones durante decenios, que los británicos al final voten a favor del Brexit.

Y sin embargo, la Unión Europea ha sido un éxito de integración. Un éxito de una escala impensable en su origen. No insistiré en ello; a poco que se examine en términos del largo plazo histórico, la construcción de la actual Unión es un esfuerzo coronado por un éxito de una magnitud a veces difícil de apreciar desde dentro, desde tan cerca. Y en eso hay que tratar de concentrarse, por encima de la espuma de la ierga y los tropezones, porque el hecho cierto es que con una determinación tozuda y saltando por encima de tantas dificultades, desde las identidades nacionales a las reticencias desde el exterior, la Unión Europea es una historia de éxito mucho más allá de sus designios fundacionales.

### El designio fundacional de las Comunidades

Porque para saber el papel de Europa en el mundo es primero necesario examinar si la Unión ha cumplido las expectativas y las metas que se impuso en su crea-

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \qquad \qquad N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

ción. Si ha conseguido "ser", es decir, si su existencia está justificada por haber satisfecho las metas para las que fue creada, si tiene una identidad hacia el interior capaz de proyectar una identidad hacia fuera de sí misma. Solo si se han cumplido esas expectativas iniciales, que no incluían como veremos un papel internacional, el proyecto europeo estará en condiciones de dar ese salto y aparecer como un actor global más allá de la mera y difícil agregación de intereses estatales exteriores contradictorios en tantos aspectos y por tantos motivos históricos y contemporáneos.

Volver al origen siempre es muy ilustrativo en una época en la que la Unión es caricaturizada como un engendro burocrático ininteligible dedicado al calibre de las manzanas y otras fruslerías que solo sirven para complicar la supuestamente simple vida de sus ciudadanos. La Unión, las entonces Comunidades, no nacieron para uniformar las manzanas, ni para hacer listas de aditivos alimentarios permitidos, ni para escudriñar las regulaciones proteccionistas de los bienes, nacieron para evitar otra guerra. Así de simple v así de ambicioso. La primera palabra de la Declaración Schumann no es "comercio", ni "economía", ni "aranceles", la primera palabra es "paz".

Los "pequeños pasos" de los fundadores no eran pasos con sentido por sí mismos, sino como parte de un diseño complejo cuyo objetivo central era evitar un conflicto bélico como el recién vivido. Las Comunidades no se crearon para poner en común el mercado del carbón y el acero, se crearon para evitar la guerra y para ello un paso meramente instrumental era poner bajo una autoridad común el mercado de aquellos productos directamente vinculados a la industria del armamento y la guerra. Y lo mismo vale para la energía atómica. Y lo mismo para la creación de

un mercado común de bienes. Meros dispositivos para hacer más difícil el retorno al conflicto, mecanismos preventivos de violencias futuras, artificios que alejaran el fantasma de la guerra. Con una lógica sencilla en su formulación: crear relaciones comerciales entre los recientes enemigos, interconectar las economías, hacerse interdependientes para que, de ese modo, la opción del conflicto fuese inviable por producir daños no solo al enemigo sino a la propia economía. Hacer que la guerra no fuera rentable, ni económica ni políticamente, porque por sí misma suponía un daño al tejido productivo propio. Una idea que podría haberse despreciado como ingenua, pero que funcionó y se amplió y se profundizó, siempre con esa lógica, la interdependencia comercial, económica, de desarrollo, política, monetaria, bancaria, etc., es una vacuna contra la agresión y el nacionalismo belicista. Y lo cierto es que lo hemos conseguido, la de los europeos nacidos en los años cincuenta del pasado siglo, que tienen ya cerca de setenta años, es la primera generación de europeos que no ha conocido personalmente la guerra. La guerra para muchos europeos de mediana edad, por no decir los jóvenes, es una cosa que pasa en la ficción y en los libros de historia. No es una experiencia esperable, previsible, probable, como lo fue en el pasado. Hemos tenido terribles guerras en nuestro entorno, pero nunca en el territorio de las Comunidades o de la Unión; las hemos tenido en los Balcanes y ahora en Ucrania, hemos tenido incursiones violentas del poder soviético en sus entonces satélites europeos, pero nunca en suelo de la Unión. Y eso es un éxito de unas proporciones históricas dados los sombríos precedentes de los muchos últimos siglos.

Pero los mecanismos que se exploraron para evitar la guerra fueron creciendo y creado una dinámica propia en la que comenzaba a volverse borroso ese origen

antibélico. Tras los procesos de integración comercial y económica, que arrastraron la integración también de los trabajadores y los servicios, la perspectiva de una integración va directamente política dejó de encontrar tantos anticuerpos. Esta muerte dulce de los nacionalismos es otro de los éxitos europeos, y aunque los rebrotes que ahora vivimos nos preocupan, no parecen tener nada que ver con la escala de los de la primera mitad del siglo pasado en los que un mero discurso incendiario por parte de alguna élite política acorralada podía mandar al matadero a centenares de miles de ióvenes obreros europeos. Muy por encima de las proclamas internacionalistas de sus partidos de izquierda supuestamente representantes. Hoy el nacionalismo es antieuropeo, muy lógicamente, porque la mejor vacuna contra esos brotes chauvinistas a lo largo del pasado medio siglo han sido las políticas y las doctrinas europeístas.

# La política exterior de los Estados miembros no es lo mismo que la política exterior de la Unión

La primera idea que transmitir para hablar de la presencia en el mundo de la Unión es que debemos distinguir, en esto como en tantas otras cosas, a Europa como actor histórico de la Unión Europea como tal sujeto también activo en la historia contemporánea del mundo desde su creación a mediados del siglo pasado. Durante muchos años las Comunidades o la Unión Europea no tenían como tal conjunto un papel en ese escenario internacional. No estaban diseñadas para ello, salvo en lo puramente comercial. Tenían ese rol cada uno de sus miembros v siguiendo sus modelos de actuación exterior plenamente estatales. Era difícil hablar de una política internacional europea porque, en primer lugar, los miembros de la Comunidad eran todavía pocos, de tal manera que hubiera sido un exceso considerar que su actividad podía atribuirse a una Europa mucho más grande, incluso no contando en ella a los países de más allá del Telón de Acero. Y porque, en segundo lugar, ni siquiera estos pocos sí miembros se habían puesto de acuerdo en presentarse ante el mundo, fuera de sus fronteras y más allá de las cuestiones comerciales, como un actor diferente de sus estados fundadores. Pero retengamos que el nacimiento de las Comunidades, con su objetivo esencial de evitar la guerra, es por sí mismo v de algún modo un programa de política exterior. Evitar la guerra entre las naciones es sin duda tal designio internacional, pero para perseguirlo no se usaron los mecanismos habituales de los tratados de no agresión, el control mutuo del armamento o las no menos tradicionales alianzas militares, esa fue la gran novedad, para evitar la guerra nos pusimos a calibrar manzanas.

El perfil estatista de los primeros pasos de las Comunidades dejaba poco margen para el establecimiento de mecanismos institucionales de política exterior estrictamente comunitarios. La política exterior en sentido estricto seguiría siendo durante mucho tiempo un espacio reservado a los gobiernos de los estados miembros. Y en buena parte de ese periodo, celosamente guardado en el ámbito de cada uno de ellos. Es verdad que se intentaron, especialmente por parte de Francia, y lograron algunos mecanismos de coordinación y consulta de los ministerios de exteriores a finales de los sesenta y principios de los setenta, pero se trataba solo de poner en común las políticas exclusivas y exclusivistas de los gobiernos y, en ningún caso, de delegar tal tipo de funciones en las instituciones europeas. De hecho, en el modelo del llamado Informe Davignon y la consecuente Cooperación Política Europea, la Comisión únicamente debía ser consultada si estas decisiones de los gobiernos afectaban a la Comunidad, lo

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \hspace{1.5cm} N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

que equivalía en ese momento a decir solo si tocaban asuntos comerciales.

La unidad de acción de los gobiernos europeos entre sí y en su interlocución con otros actores externos fue puesta a prueba en muchas ocasiones en los setenta v ochenta, especialmente con ocasión de la solidaridad con el reciente miembro británico en Rodesia o en las Malvinas y las consecuentes sanciones a Argentina o la actitud en la crisis de Polonia en 1981. Las guerras de Oriente Medio y los derechos de los palestinos, la crisis petrolífera, Vietnam, la invasión soviética de Afganistán v el boicot americano a los IJOO o la revolución iraní con las sanciones por la toma de rehenes empujaban hacia posiciones conjuntas de los gobiernos europeos, no siempre coincidentes con las políticas de Estados Unidos. Era la época de la "progresiva definición de posiciones comunes en materia de política exterior" a la que se refería la Declaración sobre la Identidad Europea firmada en Copenhague en 1973.

Ya en los ochenta la entrada de España y Portugal en el club reforzó la hasta entonces tímida mirada de los gobiernos europeos hacia Iberoamérica, hasta entonces todavía muy influenciada por las políticas estadounidenses tradicionales a lo largo del Siglo XX, desde la intromisión discreta a la pura intervención indisimulada.

En este periodo de los años ochenta, en los que las instituciones se embarcaron en ambiciosos planes que traerían sus frutos más maduros en la década siguiente, desde el Mercado Único a la Moneda Única, también se dan pasos en la coordinación de las políticas exteriores gubernamentales, pero sin que la Cooperación Política Europea entre los gobiernos avanzase mucho más allá de aceptar la necesidad de una mejor comunicación con la Comisión, como decía la Declaración de Stuttgart en 1983. La consagración de la institución Consejo y el

reconocimiento jurídico formal de la CPE en el Acta Única Europea de 1986 no fueron más que el reconocimiento expreso de prácticas intergubernamentales hasta entonces fuera del paraguas de los tratados y el método comunitario. Eso sí, una tímida rendija hacia las otras instituciones veteranas se abría al prever la posibilidad de que también en materia exterior se pidiese asistencia a la Comisión. Mantenían celosamente el cetro de la política exterior va europea los gobiernos de mano de la troika compuesta por el nuevo Alto Representante para la Política Común de Seguridad y Defensa como delegado del Consejo (es decir, de los Gobiernos pero ya bajo el paraguas comunitario), el Ministro de Exteriores del país con presidencia de turno y un representante de la Comisión.

En este momento van convergiendo las dos líneas paralelas de actividad exterior, la crecientemente consolidada de los gobiernos mediante procedimientos de coordinación y la naciente de la Comisión a la que seguidamente me referiré. Pero de este origen primariamente interestatal se alimentaría en el futuro la tensión entre los métodos comunitario o intergubernamental a la hora de ubicar y ejercer una política exterior ya europea.

# El origen oriental de una política exterior de las instituciones comunitarias

Pero, volviendo a la historia de las instituciones comunes, el hecho de que la Comunidad como tal no naciera ni tuviera en su primer desarrollo una política exterior propia no puede ocultar el hecho mismo de que su creación era un nuevo factor en el panorama internacional que ya no podría ser ignorado nunca, ni por las diplomacias de los miembros ni por las de otros países o grupos de países. El mejor ejemplo de la importancia de la irrupción de este nuevo actor, aunque privado de capacidad en



política exterior, fue la alarmada reacción soviética, que veía en la creación del bloque una mera extensión civil de la NATO y un intento por cercenar el crecimiento de los partidos comunistas en una Europa todavía postrada tras el desastre bélico y con tensiones sociales evidentes antes de la extensión del pacto subyacente al Estado Social y sus mecanismos redistributivos. No podía actuar como tal potencia, pero la URSS entendió claramente que había nacido (o al menos podría desarrollarse) un nuevo actor internacional. Que la visión soviética no pudiera ir más allá del primario antiamericanismo de la época y que la lectura fuera complementaria de la obsesión militar no empece que se tuviera clara conciencia de que esa germinal asociación meramente comercial podía leerse como una pieza más en el tablero político occidental, aunque no hubiera todavía, en el ejemplo de Kissinger, un único teléfono al que llamar para saber de sus intenciones en el ámbito internacional. Los soviéticos por eso mismo concentraron sus alarmas en los aspectos más relacionados con la guerra fría, es decir, el desarrollo del EURA-TOM y el intento de un tratado defensivo

puramente europeo. Pero los aspectos de política internacional de la asociación comercial comenzaron a ganar protagonismo poco a poco, de modo que el bloque soviético trató de duplicar ya en los sesenta los esquemas occidentales sumando al militar Pacto de Varsovia un componente de zona de libre comercio, el Consejo de Asistencia Económica Mutua. De este modo reactivo, la mera existencia de las Comunidades comenzaba a adornarse de elementos de relevancia exterior, aun sin capacidad propia en la materia.

La tímida apertura al Este con la complicidad rusa, jalonada por visitas mutuas, parecía permitir a las Comunidades aparecer con un perfil propio y no ya, en la visión soviética, como un mero replicante económico del espacio NATO. Los primeros acuerdos comerciales con países del este, incluida la propia URSS, en la era Gorbachov fueron el producto de esa glasnost continental. Y todo esto, no está mal recordarlo, sin tener todavía una capacidad internacional común, no atribuida aún por los estados miembros. Las Comunidades comenzaban a aparecer como el elefan-

 $Pliegos de Yuste \\ N^{\circ} 18, 2017-2018$ 

te en la habitación de las relaciones internacionales, enorme pero invisible o inerte, frente a unos actores de menor escala, más tradición y más capacidad exterior, sus estados miembros. Pero un elefante cada vez más incontornable, como correspondía a su escala paquidérmica, solo comparable a las dos potencias restantes y lejos todavía el despertar chino. La firma en 1975 por parte del premier italiano Aldo Moro del Acta Final de Helsinki, también como representante de la Comunidad Económica Europea, es un episodio ilustrativo de esa presencia todavía un tanto fantasmal.

La caída del Muro y el colapso del sistema soviético cambiaron completamente el paradigma de la presencia global de Europa. Hasta esa década de los noventa había una difusa identificación entre lo "europeo" y lo "occidental", puesto que la lógica militar de los bloques compelía a esa bisectriz y a esa identificación en bloques, de modo que la NATO y las Comunidades eran los actores gemelos de más acá del Telón de Acero, compartiendo designios por encima del reparto de papeles entre un ámbito militar y otro económico. El "descubrimiento" de la Europa del Este como tal Europa sacudió los esquemas anteriores y, tras la exploración de los límites del concepto cultural o "civilizacional" europeo, hizo inevitable la cuestión de si esa parte del espacio ex soviético era integrable en el bloque representado por las Comunidades y, quien sabe, en la propia NATO. En ese momento la Unión Europea comienza a descubrir su vocación de "completarse", de hacer coincidir en mucho mayor medida la "Europa civilización" con la "Europa política" y a ambas con el proyecto de Unión Europea. El heroico paso de la reintegración alemana fue el momento cumbre de ese designio, porque no era solo una la reunificación de un país preexistente, sino la invitación a todo el Este a recuperar su sentido histórico y cultural plenamente europeo. La debilidad de la Federación Rusa post soviética, teniendo que lidiar con su propio proceso de desintegración, permitía que las relaciones políticas con la naciente UE comenzaran a aparecer despojadas de la contaminación militarista derivada de la similitud de espacios con la NATO. También los rusos vieron en las relaciones con las instituciones europeas una forma de sobrepasar las limitaciones y reticencias inherentes a las relaciones con estados europeos también miembros de la organización atlántica. Se podían replicar modelos políticos democráticos y modelos económicos liberales sin necesidad de pasar las horcas caudinas de los estados occidentales. Parecía como si el propio Este político estuviera dotando de densidad internacional a una Unión germinal con la que sus propios estados miembros no se mostraban tan generosos a la hora de dotar de poderes exteriores realmente tales. Y, al mismo tiempo, la Comisión descubrió que la cooperación política y económica con la Rusia de pretensiones democráticas de Gorbachov abría una ventana de oportunidad para su aparición en la escena internacional como un actor nuevo y diferente de sus estados miembros. Solo el apoyo de la Comunidad a los países bálticos en su lucha por la independencia logró enturbiar ese esperanzador panorama.

Sin verdadera especialización diplomática, la burocracia bruselense actuaba de modo poco convencional pero más imaginativo en una Europa del Este cambiante que era el laboratorio de ensayos de la germinal política exterior europea. Con interlocutores cambiantes en la Federación Rusa y nuevos gobernantes en los antiguos países satélite, la Comisión fue encontrado un hueco en el espacio exterior convirtiéndose en un factor de tracción de Rusia hacia la comunidad internacional, defendiendo por ejemplo la entrada de Rusia en el G 7, organizando en 1992 la conferencia de donantes para los estados ex soviéticos en

Lisboa o incorporándose a los programas para Rusia del Banco Mundial.

En esta relación con la nueva Rusia y en la perspectiva de un posible Acuerdo de Asociación y Cooperación surge una de las características esenciales de la que vendría a ser la posterior política exterior europea, la condicionalidad democrática, lo que traducido del "bruselés" quiere decir la insistencia en los derechos humanos a la hora de concluir acuerdos económicos o comerciales. Terminado en 1994, con ocasión de su firma, Yeltsin anunciaba exultante la decidida intención rusa de incorporarse con los mismos estándares a la comunidad mundial entrando por la vía de la Comunidad Europea. Lo que no es poco éxito para una entidad sin capacidad internacional de tipo estatal y sin unas estructuras adecuadas a este tipo de funciones exteriores. Luego los problemas internos rusos, los casos de corrupción y la brutal guerra de Chechenia enviaron a la carpeta de las oportunidades perdidas ese acercamiento ruso a los estándares políticos europeos. Pero, en lo que nos toca hoy, las potencialidades de una verdadera política exterior de las instituciones europeas (al menos paralela a las de sus estados miembros) se habían hecho presentes en este escenario post soviético y reclamaban un mayor desarrollo y cobertura institucional y política.

Y en esa dirección Este se movió con agilidad la Comunidad a la hora de convertir su política de ampliación en un elemento esencial de su acción exterior. Poco después del reconocimiento por parte de Rusia de la Comunidad Económica Europea, en 1988, los países de su ámbito político y económico comenzaban a llamar a las puertas de Europa tras la caída del muro. A lo largo de los noventa muchos de esos países firmaron acuerdos de todo tipo con la Comunidad, siempre con la idea de la adhesión en el horizonte y ya con el marco de exigencias democráticas del Documento de

Copenhague de 1993 como guía y patrón para el examen político. Varios años y grupos de países fueron pasando los exámenes y accediendo al club europeo a lo largo de los primeros dos mil, completando una operación que, en lo geopolítico, era muchísimo más que una simple ampliación geográfica del anterior mercado común. Era una operación histórica de atracción de ese enorme espacio oriental hacia su tradición histórica europea, que conllevaba en sí misma una relativa sensación de cerco de la Rusia subsistente a la desintegración soviética. Sobre todo porque paralelo corría el proceso de integración en la NATO de muchos de esos países hasta hacía poco miembros del Pacto de Varsovia.

La actuación exterior de la UE fuera de lo puramente comercial y lejos de este espacio oriental comenzó con las actividades exteriores de algunas direcciones generales en relación con el espacio exterior, como las encargadas de energía (especialmente nuclear), ciencia o ambiente. También estaba vinculada a la actividad exterior la política que hoy llamaríamos de cooperación al desarrollo, entonces solo "de desarrollo", muy pegada a los intereses primero franceses y luego también británicos en África, pero que en ningún caso fue más allá de una modesta previsión de fondos para esos países, sin mayores pretensiones en lo político.

# La convergencia de las políticas exteriores de los estados y las instituciones comunitarias

El Tratado de Maastricht reemplazó finalmente la anterior Coordinación Política Europea por la Política Común Exterior y de Seguridad, con los honores asociados a constituirse como el denominado Segundo Pilar de la naciente Unión Europea. No fue un paso natural o sencillo, la invasión de Kuwait había creado fricciones entre los

 $Pliegos \ {\rm de} \ Yuste \\ N^{\circ} \ 18, \ 2017-2018$ 

miembros más atlantistas y los más reticentes a secundar las posiciones norteamericanas. No es una política exterior al modo estatal, pues los gobiernos conservan su capacidad soberana con algunas limitaciones, como la de no actuar en ese ámbito de un modo que pueda perjudicar los intereses de la Unión o limitar la efectividad de sus políticas. Además, se le da en la materia también capacidad de iniciativa a la Comisión. Pero en lo esencial la materia cae sobre la égida del Consejo y, por tanto, de los gobiernos, sobre los que seguiría recavendo en lo esencial la financiación de las actividades conjuntas que se acordaran. Los ámbitos de interés de la política exterior de la Comunidad desbordan ya los estrechos límites del espacio ex soviético y se extienden por todo el globo, como corresponde al amplio abanico de intereses y relaciones históricas de sus miembros.

Las primeras acciones conjuntas de la recién estrenada política exterior de la Unión fueron la observación de elecciones, las medidas para la estabilidad en el Este europeo y el medio oriente, la ayuda humanitaria a Bosnia o la participación en varios acuerdos de limitación de armamentos. Las posiciones comunes fueron por lo general relativas a sanciones a terceros estados.

El Tratado de Ámsterdam trajo en 1999 la novedad relevante de que al frente de la política exterior europea habría un responsable personal con nombre y apellidos. El Secretario General del Consejo, ámbito intergubernamental pues, asumiría el papel de Alto Representante para la Política Común Exterior y de Seguridad de la Unión. Aunque seguiría acompañado por los otros dos miembros de la troika del diseño de Maastricht. Una operación cuyo verdadero sentido no pudo medirse hasta que se conoció el perfil del primer Alto Representante. El alto nivel político del ex Secretario General de la NATO, el español Javier So-

lana, daba la medida de la ambición del intento. Se iba, por fin, en serio. Además, las previsiones presupuestarias lo serían en el Presupuesto de la Unión, lo que daba entrada por esa vía a un papel más relevante del Parlamento Europeo.

El Tratado de Niza, que entró en vigor en 2003, facilitó la creación de operaciones de cooperación reforzada, antes más difíciles de aprobar por las mayorías requeridas, aunque dejando fuera lo relativo a la defensa por las reticencias británicas.

El Tratado de Lisboa reforzó a partir de 2009 la figura del Alto Representante, que ya pasaría a presidir los Consejos de ministros de asuntos exteriores, y creó el Servicio de Acción Exterior Europeo, la diplomacia de la Unión. Hoy la Unión se presenta como actor internacional con un muy ambicioso programa de actuaciones, de métodos y de ámbitos. No es todavía una política exterior al modo tradicional de formato estatal, pero ya se va pareciendo. No hay más que ver cómo en muchas cuestiones, conflictos y crisis internacionales no se dejan escuchar voces de los estados hasta que no se ha pronunciado la Alta Representante Mogherini. Que por lo general se ve respaldada en sus posiciones por todos los gobiernos, aunque haya habido divergencias hasta la expresión de esa posición común.

# El programa de la política exterior europea

El documento esencial para conocer el vértice de este largo proceso de construcción de una política exterior de la Unión, y por tanto examinar su papel en el mundo sesenta años después de su creación, es la "Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea", aprobada en 2016.

Hay en él restos de todo este largo percurso histórico descrito, desde el papel geopolítico de los acuerdos de vecindad o las ampliaciones al papel central de los derechos humanos y la calidad democrática como ejes inspiradores de la presencia europea en el mundo. Nosotros no albergamos deseos imperialistas o de dominación en cualquiera de sus formas. Nuestro "destino manifiesto" es la exportación pacífica y no forzada de nuestro cuadro de valores a todos los rincones de la tierra. Ambicioso, sí, pero no descaminado, puesto que no pretendemos imponerlo en modo alguno, sino solo condicionar las relaciones con otros a ese marco ideológico. Cualquier pueblo, nación o estado puede ejercer soberanamente su marco de valores en el modo que desee; la UE no pretende una dominación universal del suvo ni va a exportarlo con ningún tipo de fuerza o coacción. Eso sí, cuando se entra en relación con nosotros, por los intereses políticos o económicos que sea, tenemos derecho a condicionar la relación al denominador común de compartir ese marco de valores que ha hecho de Europa el más profundo espacio de desarrollo humano de la tierra. Eso no nos convierte por sí mismo en un actor imprescindible en el concierto mundial, pero tampoco nos deja en la irrelevancia de las buenas maneras y el mero wishfulthinking.

Pretender un orden nacional regulado, diferente del que gobernó la Guerra Fría y nos legó la equiparación poder político/ poder militar, no es un proyecto descabido. La sustitución del poder nuclear por el poder del derecho en las relaciones internacionales es un gran paso civilizatorio, especialmente para los más débiles y desprotegidos. La sanción del ejercicio ilegal de la fuerza no es una revolución en sí misma, pero sí es una novedad en el derecho internacional contemporáneo. Y para ello, la creación de todo tipo de mecanismos multilaterales aparece como un resorte necesario para intentar al menos descabalgar

de su posición a quienes no tenían más razón que su fuerza militar. Un mundo multipolar permite una ordenación de las relaciones mucho más horizontal y respetuosa que un sistema bipolar descompensado en el que uno y medio pueden decidir por cientos y los desequilibrios personales de un dirigente aumentan su potencial carácter catastrófico. Sobre todo en un momento en el que la aparatosa vuelta al escenario mundial de Rusia, con su entrada en el conflicto sirio, trae aromas de vieja guerra fría. Este revival acentúa la necesidad de reforzar v hacer más democráticos mecanismos de concertación y diálogo como la ONU.

Pero no hay que confundir esta propuesta europea de ordenación del mundo con una pía voluntad de bondad universal. La política exterior europea no es un decálogo de buenos deseos angelicales, es una política también pragmática, como corresponde a su origen en estados con una historia diplomática de siglos, con una experiencia conjunta que abarca intereses y relaciones con todo el mundo, y con una capacidad para conectar con la que no cuentan superpotencias que, por serlo, inevitablemente crean anticuerpos y resistencias. Un pragmatismo para exportar democracia, no para dejar a su suerte a los estados con sistemas menos maduros que el nuestro. Un pragmatismo también para presentarse al mundo con una unidad de acción en la conciencia de las diferentes intensidades con que cada estado miembro se toma cada uno de los escenarios o prioridades.

Y una presencia exterior no nacionalista, sino de apertura comercial, cultural y política. Una vocación universalista y no provinciana, no eurocentrista (uno de nuestros pecados históricos), sino multicultural y cosmopolita. Mal que les pese a los nuevos nacionalismos populistas de izquierda y derecha, que hacen bien en elegir como

 $Pliegos \ {\rm de} \ Yuste \\ N^{\circ} \ 18, \ 2017-2018$ 

adversario a batir a la propia idea europea. Porque si cae ese bastión, caerán muchas conquistas de esta civilización ilustrada, desde las sociedades abiertas a la solidaridad entre clases y generaciones, desde la extensión de la riqueza y las clases medias por el impulso del comercio internacional hasta las políticas de desarme y de cooperación con los vecinos, desde las políticas de asilo e inmigración conjuntas hasta el contrato inherente al estado del bienestar de matriz genéticamente europea.

La preocupación por el futuro de nuestros vecinos más inmediatos lo es también por nuestra seguridad, y no es solo hija del altruismo dictado por imperativos morales. La inestabilidad cercana es un riesgo de inseguridad propia y, en consecuencia, ayudar a esta estabilización no es solo solidaria cooperación al desarrollo, es autodefensa mediante la exportación de democracia. Sus riesgos (pobreza, cambio climático, guerras, etc.) son también nuestras amenazas, aunque sean menos inmediatas, y todo lo que hagamos por conjurarlas mediante nuestra avuda a quienes ahora las sufren es ahorrarnos sufrimientos futuros a los europeos de ahora y de mañana. Construir estatalidad en el Este y en el Sur es una de nuestras mejores contribuciones a la seguridad del continente y del mundo, y para ello debemos usar en conjunto todas nuestras políticas, las de cooperación al desarrollo desde luego, pero también la comercial, la energética, la de asilo, la de presencia en organizaciones regionales, la de ampliación, etc., porque todas son instrumentos de una única política exterior.

La gobernanza global del siglo XXI que propone la Unión no pretende solo la conservación del *statu quo*, y mucho menos de

nuestro, a pesar de todo, privilegiado statu quo. Queremos modificarlo para construir un nuevo orden internacional más justo y menos imprevisible, más acorde con nuestros valores democráticos, que van mucho más allá del puro rito de la urna, como se pretende en algunos estados de matriz iliberal. No somos exportadores de urnas, somos exportadores de sistemas de gobierno democráticos constitucionales en los que mecanismos judiciales independientes garanticen los derechos de todos sobre una base de igualdad v sobre todo los derechos de las minorías que nunca se impondrán en las urnas. Y por ello pretendemos para el ámbito internacional también sistemas judiciales y arbitrales que eviten conflictos violentos y permitan construir una sociedad mundial armónica y segura en la que los derechos fundamentales de las personas sean respetados y los estados puedan ejercer sus poderes hacia el interior y el exterior en un clima de paz y ausencia de coacciones.

No en vano somos quizá la sociedad más cercana a esos ideales tan lejanos todavía para tantas otras sociedades a lo ancho del mundo. No en vano la gente se juega la vida en el Mediterráneo para alcanzar esta tierra de promisión de la que, en ocasiones, los propios europeos no nos sentimos tan orgullosos. Con razón a veces, con ignorancia o prejuicios en otras ocasiones, pero siempre con el sentido crítico que nos legó la Ilustración y que es parte del genoma de la civilización europea. No son malos recursos para conducirse como pueblo europeo por esos mundos de dios.



# EL FUTURO DE EUROPA SERÁ GLOCAL Y SOCIAL

#### CLARA RIVERO MEDINA

Europa se enfrenta a un futuro incierto y debe repensarse, no solo ante los retos a los que debe hacer frente sino, sobre todo, como respuesta positiva a la globalización. La globalización ha venido aquí para quedarse y hay que definir, cómo combatir sus efectos negativos y cómo aprovechar sus beneficios, que también los tiene. La globalización ha tenido un gran coste económico y social y requiere como respuesta, para paliar sus efectos, una agenda social fuerte. En esa tarea, la respuesta social al impacto de la globalización, LO GLOCAL, concepto que como contaré más adelante lleva el sello de Jean Claude Juncker, adquiere protagonismo. Una reivindicación de lo local como acción-reacción al impacto de la globalización.

El debate sobre el futuro de Europa se abrió en marzo con la celebración del 60 aniversario del Tratado de Roma, y parte de la base de que la Europa del 2017 no es la Europa de hace 60 años y de que la Europa de 2017 necesita repensar su formato actual. Si el Tratado de Roma sirvió para levantar al viejo continente de las cenizas de dos devastadoras guerras mundiales, ahora se pretende que el Tratado de Lisboa en vigor permita lanzar el proyecto europeo. Los líderes europeos creen que el impulso de Europa no requiere cambios de Tratado, o lo que es lo mismo, que ofrece

las herramientas necesarias para avanzar en el proyecto europeo.

El Tratado de Lisboa es el Tratado de la Unión con más larga vida y está por ver si los líderes aciertan y sale indemne de la tarea que ahora se le quiere encomendar o por el contrario sale tocado. Siete años después de su entrada en vigor la Unión Europea se enfrenta a repensar su futuro después de la peor crisis económica en seis décadas de historia, después de hacerse efectiva por primera vez la activación del artículo 150 del Tratado de Lisboa que permite la salida de un país miembro de la Unión Europea y en medio de una ola de ascenso de populismos y euroescepticismo que amenaza con poner en riesgo el proyecto europeo.

Estos tres escenarios de incertidumbre sirvieron de punto de partida para que Jean Claude Juncker, Presidente de la Comisión Europea, presentara el 1 de marzo de este año su Libro Blanco para el futuro de Europa. Con un legado de seis décadas de paz, a menos de tres semanas de la celebración del 60 aniversario del Tratado de Roma y bajo el subtítulo "Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete después de 2025", Juncker abría el debate para el futuro de la Unión Europea. La Europa a 27 después del brexit. En él Juncker

 $Pliegos de Yuste \\ N^{\circ} 18, 2017$ 

propone cinco escenarios diferentes para el modelo de integración y, sobre todo, traslada a los ciudadanos un debate de gran calado. Esta es la invitación que aparece en el prólogo del Libro Blanco:

"Es el momento del liderazgo, la unidad y la determinación común. El inicio de un proceso, no el final, y espero que a partir de ahora haya un debate franco y amplio. El futuro de Europa está en nuestras propias manos.

El debate ciudadano abierto se ha presentado en diferentes formatos. En una primera fase con los "diálogos ciudadanos" que el propio Juncker y sus 27 comisarios desarrollan por toda Europa con diferentes sectores de la sociedad. He tenido la oportunidad de participar en dos de ellos en Madrid, uno con la comisaria de Transportes Violeta Bulc y otro con el Vicepresidente de la Comisión Europea Frans Timmermans. En los dos el formato me ha resultado acertado y creo que contribuyen a abrir esa reflexión que se pretende. Todos están en la red y se puede apreciar esto que digo. Frans Timmermans eligió con buen criterio la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Habló de los retos a los que se enfrenta Europa, de las bondades del proyecto europeo y también de las dificultades internas, sin eludir ninguna respuesta a las comprometidas preguntas que le formularon los estudiantes.

Estos debates abiertos se mantienen aún en la agenda de los comisarios y comparten protagonismo con la consulta ciudadana que la Comisión Europea ha colgado en su web. Una encuesta online para que los ciudadanos digan cual de los cinco escenarios prefieren y expliquen también el modelo de Europa que desean. Pero tengo la impresión de que este debate público abierto en la red no ha calado en la sociedad y los ciudadanos europeos siguen sin saber que tienen la oportunidad de opinar.

Donde sí que ha calado el debate es en el resto de las Instituciones Europeas, que reflexionan ya en su seno sobre cómo debe ser esa reforma de la Unión. El Parlamento Europeo ha tomado el guante de la propuesta v analiza en diferentes informes los cambios a los que tiene que hacer frente para afrontar los desafíos actuales. El Consejo Europeo también recoge el guante de la propuesta y su posición la marcará el futuro del eje franco-alemán, en el que primero Emmanuel Macron y más tarde Angela Merkel, superadas sus citas en las urnas, han reafirmado –igual que Junckersu idea de que el Futuro de la Unión debe pasar por más Europa.

Cuando Juncker presentó su Libro Blanco para el futuro de Europa, la Unión Europea ya había respirado con alivio tras las elecciones de Holanda en las que planeaba con fuerza la amenaza de ascenso de los euroescépticos, pero faltaban aún otras dos grandes citas electorales: las elecciones presidenciales en Francia el 23 de abril de 2017 y en Alemania el 24 de septiembre.

El alivio tras estas dos citas electorales fue aún mayor. La Unión Europea, que se prepara para un brexit que no le gusta, afrontaba estas citas electorales con la respiración entrecortada, consciente de que afrontar esta negociación con la amenaza de gobiernos euroescépticos en estos países debilitaba su posición. Además, sin la confluencia del eje franco-alemán, hablar de un futuro de Europa que avance en la integración se presentaba como una tarea imposible de afrontar. Las elecciones en Francia, con la victoria de Emmanuel Macron, representaron un empujón para el proyecto europeo. Macron ganó con un programa europeísta. La victoria de su partido "En Marcha" y el respaldo del 66,10% de los votos en una segunda vuelta frente al programa euroescéptico de Marine Le Pen, a quien las encuestas daban como ganadora, permitió a Macron llegar



a su primer Consejo Europeo como el protector de Europa. La victoria de Macron fue un alivio para una Unión Europea que, un año después del referéndum de Reino Unido, no se había recuperado del susto de su resultado en el que los británicos decidieron abandonar la Unión Europea.

Las elecciones de Alemania permitirán a Angela Merkel y su partido la CDU (Unión Demócrata Cristiana) repetir mandato. Una victoria que sin embargo aporta un elemento nuevo de incertidumbre y que la Unión Europea no debe menospreciar: por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, un partido de ultraderecha ocupará escaños en el Bundestag.

En medio de estas dos citas electorales, Jean Claude Juncker despejaba el 13 de septiembre, en su tercer debate del Estado de la Unión, su apuesta de cambio para el Futuro de la Unión, el escenario que él prefiere. Su Libro Blanco propone cinco escenarios: seguir igual, avanzar solo en el mercado único, que los que deseen más hagan más, hacer menos de forma más eficiente y hacer mucho más conjuntamente. Una propuesta que deja la puerta abierta a la Europa a dos velocidades. Juncker se decanta por el quinto escenario, avanzar todos juntos. Ya en marzo, en el prólogo del Libro Blanco daba pistas:

"Al decidir qué camino tomar, hemos de recordar que a Europa siempre le ha ido mejor cuando mantenemos nuestra unión, firmeza y confianza en que podemos construir juntos nuestro futuro".

Seis meses después, el 13 de septiembre, en el debate del Estado de la Unión, sus palabras fueron más contundentes

"Tras lo vivido en los últimos años. Lo mejor que podemos hacer es unirnos y mirar el futuro en positivo. Aprovechar el viento a favor

Pliegos de Yuste N° 18, 2017-2018

del impulso de la recuperación y mantener el rumbo".

Era su tercer debate de la Unión Europea y hay que decir que Juncker ha tenido la habilidad de salir fortalecido de los tres debates a los que se ha sometido a pesar de las dificultades por las que atraviesa la Unión. Dificultades que sitúan a la Comisión que él preside en el centro de la diana para los antieuropeos y para quienes, aún con espíritu europeísta, creen que las cosas se pueden y deben hacer mejor y le reclaman más y mejores respuestas.

La apuesta de Juncker por avanzar en *Más Europa y todos juntos* también ha sido un alivio para los europeístas y su firmeza a la hora de afirmarlo ha representado un empujón al debate sobre el futuro de Europa. Su idea de que "Es el momento de construir una Europa más unida, más fuerte y democrática de cara a 2025" fue tam-

bién el pistoletazo de salida para que los dos grandes actores del eje franco-alemán, Macron y Merkel, se hayan sumado también a la idea. A los dos se les presuponía su intención, su vocación europeísta, pero el refrendo de las urnas les ha permitido pasar de las palabras a la acción.

El debate sobre el futuro de la Unión llega en un momento en que la Unión se enfrenta a retos importantes. El coste del Brexit no será solo político. El Brexit tendrá también un coste económico que se traducirá en un recorte presupuestario. Más allá del debate sobre a cuánto ascenderá la factura del Brexit, que la UE sitúa en unos 60 mil millones de euros, habrá ajuste presupuestario en las cuentas de la Unión Europea. Europa se tendrá que ajustar el cinturón. No es la primera vez que lo tiene que hacer, ya la crisis económica obligó a la UE a aplicar ajustes. Igual que con la crisis, el ajuste presupuestario al que



obligará el brexit pone en riesgo algunas políticas de la Unión, entre ellas la Política de Cohesión.

Además la Unión Europea tiene que hacer frente a los retos de la seguridad y defensa, de inmigración y a la nueva agenda social con menos dinero y para ello anuncia ya ajustes en la Política de Cohesión. Un pilar de la Unión Europea en sus 60 años de historia y que ha sido el eje sobre el que ha girado la solidaridad europea.

La Política de Cohesión es la que ha permitido paliar las diferencias entre regiones ricas y menos ricas. La Cohesión Europea es la política de la que sale el dinero para los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDRER) y el Fondo Social Europeo (FSE). También el dinero para el Desarrollo Rural de la Política Agraria Común.

En medio de ese anuncio de recortes, Bruselas empieza a trabajar ya en la negociación del Marco Financiero Plurianual para el periodo 2020-2027. Bruselas garantiza la continuidad de la Política de Cohesión pero pide cambios a las Regiones. Les pide que sean más inclusivas en sus proyectos y programas de desarrollo. Les pide en definitiva hacer más con menos, que presenten programas conjuntamente con otras regiones a fin de evitar duplicidades.

Bruselas pide racionalizar el uso del dinero con sinergias en programas interregionales o partenariados entre regiones. La Unión Europea se aprieta el cinturón y pide a las regiones que colaboren. Sin su implicación sería imposible que la Cohesión Europea se mantenga como eje de la solidaridad europea.

En esa estrategia inclusiva las regiones españolas ya son avanzadilla. Varias regiones dirigen partenariados con otras regiones europeas en materia de energía, nuevas tecnologías, sanidad o agricultura. El futuro de la Unión Europea pasa por el desarrollo tecnológico, por programas de innovación que permitan que el futuro de Europa sea más sostenible y que responda sobre todo a lo que marca el Acuerdo de París para el Cambio Climático.

La agenda global y la agenda local van de la mano, y la implicación de la segunda es necesaria para el éxito de la primera. Sin las regiones y las ciudades la lucha contra el cambio climático no será efectiva. Juncker lo definía muy bien cuando habló en junio pasado de *LO GLOCAL*. Fue en el Foro de la Cohesión, ante los representantes de más de 600 regiones de la Unión Europea.

Fue un golpe de efecto de Juncker que, igual que en sus salidas airosas de los debates del Estado de la Unión, le permitió salir airoso de un encuentro con las regiones que se presumía complicado. Con su apuesta por *LO GLOCAL* Juncker reafirmaba el papel de las regiones en la gestión de los grandes temas.

2017 terminará con el Séptimo Informe de Cohesión encima de la mesa, y la Comisión Europea emplaza a marzo para la presentación de su ficha financiera. El informe hace una radiografía de la Unión después de la crisis económica y señala que "la economía europea se está recuperando pero sigue habiendo diferencias entre los Estados miembros y dentro de estos".

He tenido la oportunidad de asistir a la presentación en Bruselas de este informe, en el marco del Comité de las Regiones. La conclusión tras un intenso debate sobre el ajuste presupuestario es que pese a todo la Comisión defiende la idea de que "La Unión Europea necesita más cohesión". Lo afirmaba en estos términos la Comisaria de Política Regional Corina Cretu, que añadía:

 $Pliegos \ {\rm de} \ Yuste \\ N^{\circ} \ 18, \ 2017-2018$ 

"Si bien es cierto que hemos superado la crisis, esta ha dejado cicatrices evidentes en muchas regiones. La Política de Cohesión deberá responder a los retos de hoy y de mañana".

Los datos a los que se agarra la Comisión para avalar estas afirmaciones son los siguientes:

- La Cohesión Europea ha reducido la brecha económica entre las regiones aunque el desarrollo de las regiones sigue siendo desigual. Las regiones se desarrollan a diferente ritmo y las que se van acercando a la media del nivel de riqueza de la Unión se han estançado.
- La Cohesión Europea ha permitido la creación de más de un millón de puestos de trabajo en los últimos diez años a pesar de la desaceleración y del desplome de las inversiones públicas.
- Todas las regiones necesitarán más financiación para lograr la descarbonización. El nivel de inversión actual es insuficiente para alcanzar los objetivos de 2030 para el desarrollo de las energías renovables y la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

Partiendo de ese análisis, el Séptimo Informe de Cohesión fija tres ejes de actuación:

- Aprovechar la globalización. Para defenderse en una economía globalizada las regiones tienen que modernizar sus economías y crear valor. Es necesaria la sinergia entre los centros de investigación, las empresas y los servicios.
- No dejar a nadie rezagado. Algunas regiones sufren un éxodo masivo y otras en cambio sufren la presión migratoria. Es necesario buscar un equilibrio y la Política de Cohesión de 2020-2027 debe atender las

zonas despobladas. Bruselas entiende que el despoblamiento es un problema para el desarrollo de la UE.

- Apoyar las reformas estructurales. La Comisión propone mejoras en la administración pública para potenciar la competitividad y el crecimiento. También propone reforzar la relación entre la Política de Cohesión y la gobernanza económica de la Unión Europea.

A la Política de Cohesión, pilar de la Unión Europea, le ha salido un nuevo competidor en el ranking de las políticas europeas: el Pilar Social. Una nueva apuesta de la Comisión sobre la que pivotan los apoyos que la apuesta de futuro de Juncker pueda encontrar en el Parlamento Europeo, en donde los socialistas le han dicho que la Unión no puede avanzar sin una agenda social clara. Un apoyo al que se refería Jean Claude Juncker el día de la presentación del informe, en abril de 2017

"Como Presidente de la Comisión, he tratado de que las prioridades sociales ocupen un lugar central entre las acciones de Europa, que es
el que les corresponde. Con el pilar europeo de
derechos sociales y el primer paquete de iniciativas que lo acompañan, cumplimos nuestras
promesas y abrimos un nuevo capítulo. Y este
capítulo queremos escribirlo juntos: todos, los
Estados miembros, las instituciones de la UE,
los interlocutores sociales y la sociedad civil, tenemos que asumir nuestras responsabilidades.
Me gustaría que el pilar contase con el respaldo
al más alto nivel político antes de que concluya
el año".

La propuesta puesta encima de la mesa fija las prioridades en la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo y la promesa de cumplir lo que establecen los Tratados sobre una economía de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social.

También incluye medidas orientadas a la conciliación familiar y el acceso a la protección social y hace un llamamiento a la responsabilidad de todos los estados y agentes sociales para desarrollar este pilar y para trasladarlo a las normativas nacionales una vez supere toda la tramitación europea.

Las necesidades financieras del Pilar Social deben tenerse en cuenta en el Semestre Europeo de coordinación de la política económica y deberá tener reflejo en los Fondos Europeos, de forma especial en el Fondo Social Europeo. El nuevo Pilar Social fue un objetivo planteado por Juncker en su segundo debate del Estado de la Unión, en septiembre de 2016. Afirmaba Juncker entonces su intención de situar a Europa en una auténtica "Triple A" en cuanto a derechos sociales.

"Tenemos que redoblar los esfuerzos encaminados a conseguir un mercado laboral justo y verdaderamente paneuropeo. [...] En el marco de estos esfuerzos, tengo la intención de desarrollar un pilar europeo de derechos sociales que tenga en cuenta las cambiantes realidades de las sociedades europeas y el mundo del trabajo".

El Pilar Social va dando pasos. Los países que se sientan en el Consejo Europeo han encontrado puntos de acuerdo en temas que parecían de entrada complicados como el que afecta a los trabajadores desplazados, que podrán disfrutar de las mismas condiciones de trabajo que los trabajadores del país al que son desplazados. No es el único avance. La Comisión cree que los Estados Miembros están comprometidos en la "búsqueda de mejores condiciones de vida". Una expresión que escuché recientemente a la Comisaria responsable de Empleo, Asuntos Sociales, Capacidades y Movilidad, Marianne Thysen. Una afirmación a la que añadió otra:

"Los acuerdos que se van alcanzando ponen de manifiesto que en Europa podemos reunirnos, sentarnos alrededor de una mesa, entablar un diálogo y llegar a un acuerdo justo y equilibrado".

Palabras optimistas a las que me quiero sumar para terminar este artículo aún bajo la conciencia de que pocas veces son fáciles las cosas en Europa. Y me gustaría que lo fueran. Sin el compromiso de todos *LO GLOCAL y la Agenda Social* tendrán poco recorrido. Y lo necesitamos.



 $P_{liegos\ de}$   $Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018





# EUROPA EN LA ENCRUCIJADA

# TERESA FREIXES SANJUÁN

Europa ha sido "raptada" por los populismos, la crisis, la tergiversación de los conceptos o, entre otras, la disolución de las antiguas certezas en las procelosas aguas de procesos como el Brexit, el referéndum en Italia o en Hungría, el auge de la extrema derecha en Holanda y Alemania. Está, sobre todo, la pregunta, sin respuesta todavía, de cómo va a abordar la Unión Europea el embrollo en el que todo esto la ha metido. Todo ello merece una cierta reflexión introspectiva y, a la vez, facilitadora de un análisis que intente encontrar respuestas plausibles.

Estamos ante un verdadero problema europeo. ¿Qué se quiere que sea Europa? ¿Una Europa que pueda hacer frente a los nuevos desafíos o una Europa en donde los que quieren destruirla (nacionalistas, secesionistas y populistas) puedan obtener pingües ventajas? Ya antes del referéndum del Brexit se nos planteaba qué queríamos que fuera Europa, de qué manera se tenían que articular los Estados miembros en el proyecto. Ello en un momento en el que ya se comenzaban a examinar críticamente las consecuencias del fracaso de la "etapa constituyente": el no conseguir que fuera adoptada la Constitución para Europa ha

tenido consecuencias profundas en el devenir de la UE.

El Libro Blanco que el Presidente Juncker acaba de plantear abre cinco escenarios que es preciso analizar. La reunión que se celebró en Roma conmemorando los 60 años de integración europea lo tenía muy claro en su lema: "No a los nacionalismos. No a los populismos". A partir de ahí, hay que "repensar Europa". La estrategia de Jean Monnet de avanzar despacio para consolidar deprisa dio sus frutos y solo cuando la Unión ha querido poner el carro delante de los bueyes, es decir, en estas últimas décadas, en las que se ha, en cierta manera, forzado la integración a 28 sin tener resuelto todavía el marco político de la integración, han aparecido los graves problemas a los que nos tenemos ahora que enfrentar. Las "velocidades" de integración, la política exterior y de defensa en conexión con la ordenación del tema de los refugiados, los desafíos al Estado de Derecho implicando la puesta en marcha del "mecanismo preventivo"... todo ello atravesado por el Brexit y sus consecuencias institucionales, legislativas, políticas, económicas y sociales. Veámoslo por partes, solo algunos puntos, ya que hacerlo en

 $P_{liegos de} Y_{uste}$  N° 18, 2017

forma exhaustiva necesitaría otro formato, para valorar finalmente el conjunto.

#### Las "velocidades" de la integración

En cuanto a las "velocidades" de la integración, el panorama es, en general, pesimista, por cuanto afirman que en su base no aparece el "espíritu europeo" sino el de alguno de los Estados miembros. No es tan lineal la cosa. Las distintas "velocidades" ya se analizaron en la primera década de este siglo, durante la Convención para el futuro de Europa, cuando preparábamos la Constitución europea. Ya entonces, decíamos algunos, era evidente que los 28 no podíamos evolucionar igual al mismo tiempo. Pero tuvieron más éxito las propuestas, demasiado simplistas a mi entender, de hacer a la vez la Constitución (fallida) y la ampliación.

Perdí estrepitosamente la batalla en los grupos de trabajo de la Convención para el futuro de Europa, la idea de la Europa a dos velocidades. Mis argumentos se fundaban en la experiencia de haber trabajado en ocho países de la Europa del Este, con el

Consejo de Europa, tras la caída del muro, para reforzar la formación jurídica de jueces y periodistas. A partir de mi trabajo en Polonia, Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Bosnia, Chequia y Moldavia he podido apreciar la transformación, a marchas forzadas, de las estructuras jurídicas, políticas y económicas, exigiendo esfuerzos casi inhumanos a su población. Luego algunos se extrañan de que no se hubieran podido "digerir" según qué cosas.

Era evidente que no todos podíamos ir a la misma velocidad en todo sin hacernos daño mutuamente. Pero los intereses comerciales primaron y solo se plantearon con algo más de precisión las cooperaciones reforzadas. Era también evidente que no se podía, al mismo tiempo, constitucionalizar la Unión y realizar la ampliación más grande de toda su historia. Las ampliaciones anteriores habían sido mucho más focalizadas, estuvieron acompañadas de períodos transitorios mejor estructurados y no comportaron ni el revulsivo institucional ni los efectos sobre la economía de la UE que se generaron con la adhesión, un tanto precipitada, de todo el bloque del



Este. Pero hemos tenido que esperar a situarnos en la crisis actual para que Alemania, Francia, Italia y España se hayan planteado seriamente, en la reunión habida de sus líderes en París el pasado 6 de marzo, que las "velocidades" de la integración no pueden ser las mismas para todos.

Se trataría ahora de ver en qué otros aspectos se pueden establecer mejores cooperaciones reforzadas, quizás en política de seguridad y en política exterior, que son dos flancos relativamente nuevos para la UE, así como en el avance hacia el federalismo fiscal (imprescindible para avanzar en política social y/o solidaridad) o en relación con la cooperación judicial. Se trataría de ir reforzando los "pequeños pasos" de manera que se produjera lo que los franceses llaman "effet cliqué", es decir, situación irreversible, en la que ya no hay vuelta atrás.

#### La política exterior y de defensa

Hasta el Tratado de Lisboa la UE no tuvo competencias propiamente dichas en materia de acción exterior, defensa incluida. Ahora formalmente las tiene, pero no han sido desplegadas con el enorme potencial que la regulación de los Tratados hace previsible. Y la "amenaza" que el tema de los refugiados, en conexión con la guerra en Siria, la situación en Libia, en Irak, en todo Oriente próximo y medio, así como en África central, constituye todo un desafío en el marco de esa política exterior. Esta política exterior, conectada a ese espacio de libertad, seguridad y justicia que también prevén los Tratados, nos está atenazando. La razón es que nuestras autoridades europeas, en vez de aplicar la ley, quieren "hacer política" (en el peor sentido de la palabra) en un tema en el que están en riesgo no solo nuestras libertades, sino la propia vida de los más débiles sobre el terreno, es decir, las personas que, por distintos motivos, huyen de zonas de conflicto y no consiguen que se apliquen debidamente las normas sobre asilo y refugio a las que estamos vinculados.

Por una parte los Tratados ponen en pie una "política común de seguridad y defensa" en conexión con la "política exterior y de seguridad común", que ha de tener capacidad operativa basada en medios civiles y militares y que ha de estar también conectada con la de los Estados miembros. Se tiene que crear una Agencia Europea de Defensa por expresa disposición de los Tratados y también porque la realpolitik a la que el Brexit en UK y el triunfo de Trump en USA nos aboca a ello con mayor urgencia. Y tenemos que replantearnos, en este nuevo escenario, los compromisos con la OTAN, porque estamos integrados en ella y todos los Estados que forman parte de esta organización fundamentan su defensa colectiva y la ejecución de la misma en este mecanismo de integración. Desde varios Estados miembros, Francia v Alemania sobre todo, pero no solo desde ahí, se ha llamado la atención sobre cómo puede afectar el Brexit a esa política de defensa que Europa tiene que poner en pie y gestionar eficazmente, aún a sabiendas de lo cara que va a resultar su financiación. Además, hay que tener en cuenta el desplazamiento de la tradicional política trasatlántica hacia no se sabe bien dónde, por el flanco abierto por Putin y la presión económica del sudeste asiático. Todo ello obliga a una reflexión para la que, quizás, no estamos todavía bien pertrechados. Habrá que aplicarse a ello si queremos no salir malparados de esta nueva etapa. Sobre todo porque el populismo y la demagogia no dejarán de estar presentes y ello nos va a obligar, aquí, a estar más atentos a la nueva correlación geoestratégica a la que deberemos hacer frente como Estado miembro de una Unión Europea que también está buscando su rumbo.

 $P_{\text{liegos de}}\,Y_{\text{uste}} \hspace{1.5cm} \text{N}^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018$ 

Además, por otra parte, desde otro orden de consideraciones, ciertamente no es fácil gestionar un éxodo que no se conocía en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. No es nada cómodo que hayan estado entrando en un pequeño país como Eslovenia más de 3.000 personas por día. No resulta viable que localidades bávaras de 400 habitantes hayan tenido que organizar la acogida de miles de recién llegados sin que se les proporcione la ayuda necesaria, traductores incluidos. No queda clara la condición real de demandante de asilo o refugio o de simple migrante de las personas que llegan a Europa, condición que es absolutamente necesario que sea clarificada para determinar el tipo de acogida, apoyo o estatus que se les tenga que atribuir a cada uno.

¿Qué se ha hecho al respecto? En primer lugar distinguir entre la inmigración por motivos económicos y la llegada de extranjeros por motivos de conflictos bélicos, terrorismo masivo, etc. No es fácil distinguir, en el contexto actual, entre las dos situaciones, aunque parece que la mayor parte de las personas que llegan a las costas de Europa lo hacen para huir de los conflictos existentes en sus países. La legislación aplicable en cada caso es distinta: a los emigrantes por razones económicas se les tienen que aplicar las normas de extranjería; a los que vienen por los otros motivos, las de asilo y refugio. La libre circulación interior inserta en la ciudadanía de la UE puede saltar por los aires si no se da una respuesta adecuada a este problema.

Pero como no hay manera de llegar a un acuerdo razonable entre los Estados miembros de la UE, el éxodo ha transcurrido por donde ha podido, por donde consiguen filtrarse, si sobreviven a la travesía marítima, por la ruta de los Balcanes y a través de Hungría o Austria. No se sabe a ciencia cierta qué pasa en los campos de refugiados. ¿Qué sucede con las mujeres y las niñas en los campos y durante el éxodo? Hay mujeres gestantes, con niños pequeños, con necesidades específicas que no hay modo de saber si están debidamente cubiertas. Muchos menores vagan solos por distintos países que no saben ya cómo afrontar el problema. Además de los cientos de miles que han conseguido llegar a Europa, según datos de ACNUR, hay casi cuatro millones de ciudadanos sirios en campos del Líbano, Egipto, Jordania, Irak, Turquía y la propia Siria. Pensemos qué puede estar sucediendo ahí. Y en las necesidades estructurales de estos países, aún imaginando que la fase aguda del conflicto revierta. Sin una respuesta europea organizada, que no tenga en cuenta solo las cuestiones estratégicas o económicas, sino las necesidades reales de la gente, a modo de "Plan Marshall" para la zona pero con un debido control social sobre su planeamiento y ejecución, cerraremos en falso el problema.

Además, si no se da una respuesta debida a esta situación la política exterior y de defensa, o el espacio de libertad, seguridad y justicia saltarán por los aires.

#### La defensa del Estado de Derecho

Entre los valores que la UE exige a sus Estados miembros para poder formar parte de ella, destacaré en este momento, porque hay otros, el del Estado de Derecho. Todos los estados que quieren entrar en la UE tienen que comprometerse a garantizarlo y a promoverlo en común, y su puesta en riesgo o violación grave puede desencadenar un procedimiento de sanción que puede derivar en hacerles perder, a los estados que se considere infractores, sus derechos en las instituciones de la UE.

En el Tratado de la Unión Europea se regula, fundamentalmente en el art. 7, un procedimiento de sanción en el que intervienen prácticamente todas las Instituciones europeas y que puede conllevar la suspensión de derechos del Estado miembro infractor si no rectifica su política.

Han existido diversas ocasiones en las que se ha reclamado la aplicación de este procedimiento de sanción, todas ellas de enorme significado en relación a la complejidad de esta nuestra Europa. Ya hubo un conato de ello cuando el grupo neofascista de Haider llegó al Gobierno federal en Austria en el año 2000, estableciéndose sanciones bilaterales. También se ha reclamado su aplicación cuando, entre 2010 y 2012, se realizaron expulsiones de gitanos rumanos y húngaros (ciudadanos europeos, en suma) en Francia, no se respetaron algunas decisiones de la Corte Constitucional en Rumanía o se adoptaron, en Hungría, medidas que ponían en entredicho la independencia del poder judicial. Pero el procedimiento de sanción no ha sido efectivamente aplicado en ninguno de estos casos.

Teniendo en cuenta las dificultades inherentes a la aplicación de este instrumento del Tratado, complejo ciertamente, se ha instaurado, mediante una Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, el mecanismo preventivo (también llamado Pre-Artículo 7) bajo el rótulo "Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho". Este mecanismo comporta una investigación concreta por parte de la Comisión Europea que desembocaría en una recomendación, la cual, de no ser tenida en cuenta por sus destinatarios, podría desencadenar el procedimiento de control por infracción de valores previsto en el Tratado.

Estamos ante varias situaciones que ponen en riesgo el Estado de Derecho en el marco de la UE. El más conocido es el caso de Polonia, pero también existen desafíos en otros países, en Hungría, por ejemplo. El Gobierno de Polonia se niega a aceptar las recomendaciones de la Unión Europea dirigidas a garantizar el Estado de Derecho en el país, donde el Tribunal Constitucional está absolutamente paralizado por el control que, sobre él, quieren establecer el Parlamento y el Gobierno y se acaba de aprobar una ley para que desde el ejecutivo se pueda tener controlado al Poder Judicial.

¿Qué efectos puede producir la puesta en marcha de este mecanismo preventivo? Habrá que estar pendientes de lo que suceda en el caso de Polonia, que es el primero en que se está aplicando, para ver lo que da de sí tal instrumento de control, puesto que el ejecutivo polaco se resiste a aceptar las recomendaciones que se le han hecho. Y ello constituye, como vengo reiterando, un peligroso precedente. Hay que ser conscientes de que no es el único mecanismo con que se puede contar al respecto, puesto que siempre queda la posibilidad de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Además, también se está pensando en instrumentos complementarios ante el Parlamento Europeo, que ya ejerce controles mediante sus Informes Anuales o en la Comisión de Peticiones, mediante un nuevo Mecanismo de Copenhague, involucrando a la Agencia de Derechos Fundamentales, la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y los Estados miembros.

También, desde otro orden de consideraciones, se pone en peligro el Estado de Derecho cuando la UE, en vez de regular debidamente el funcionamiento de un órgano, se apoya en "mecanismos informales" que ponen en riesgo el debido funcionamiento de políticas concretas. Hemos visto, recientemente, un ejemplo concreto en la actitud mostrada por el Presidente del Eurogrupo hacia los países del sur de Europa. Este es uno de los problemas de la "realpolitik". El Eurogrupo es un órga-

 $P_{liegos\;de}\,Y_{uste} \hspace{1.5cm} N^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018$ 

no informal formado por los ministros de Economía y Finanzas de la UE y que elige a su Presidente por mayoría, sin que ello esté regulado en los Tratados. Algunos piensan que este tipo de "relaciones informales" (que culminan muchas veces en toma de decisión nada informal), por la flexibilidad que comportan, son las más adecuadas en esta Unión Europea líquida que algunos quieren. Por el contrario, si el organismo Eurogrupo estuviera regulado y establecida la responsabilidad política de su Presidente, lo normal sería que el Parlamento pudiera revocarlo o aprobar una moción de censura en su contra, como sucedería en el caso de cualquier miembro de la Comisión Europea o del propio Presidente de la Comisión. Pero no. No se quiso regular. Era preferible la informalidad. Ahora se ven las consecuencias. El Parlamento Europeo pide la dimisión de Dijsselbloem por unanimidad y Mr. Dijsslbloem puede continuar lo que tenga ganas disfrutando del cargo y de sus prebendas. Finalmente se disculpa, cierto, pero el daño ya está hecho y, con la proliferación de "mecanismos informales", estas situaciones suponen un riesgo inaceptable en un momento tan delicado como el que vivimos. Porque, con ello, todo se fía a "la política". A una política que no tiene en cuenta las reglas y que se somete a pactos a corto plazo, fundados en la estrechez de miras y las "ventajas" que se puedan obtener como sea.

Todo ello muestra la importancia que el respeto del Estado de Derecho está cobrando en el marco de las Instituciones europeas. No es posible, tampoco, que la Unión mire hacia otro lado cuando el respeto a la ley quiebre en sus Estados miembros. Desde que se introdujeron los valores en los Tratados la Unión Europea ha ganado en legitimidad, no solo jurídica sino también política. Por ello es necesario que, cuando la política ponga en riesgo o infrinja esos valores, no reine la impunidad. Es necesario que se pueda garantizar el cumplimien-

to de la ley, porque ello es el fundamento de la democracia y de los derechos fundamentales.

#### ¿Quo vadis Europa?

Hace años ya me hice la misma pregunta. Estaba entonces en juego que pudiéramos adoptar la ciudadanía europea con todos sus efectos. Se acababa de aprobar el Acta Única, abandonando el primer provecto de Constitución para Europa, el provecto Spinelli. Se dio paso posteriormente al Tratado para la Unión Europea (Maastricht), que instituyó por primera vez la ciudadanía europea y los derechos que la conformaban. Parecía que ello iba a ser indiscutido en Europa y que los ciudadanos se sentirían más europeos al poder ejercitar la libre circulación y residencia, el derecho al sufragio activo pasivo en las elecciones municipales y europeas, el acceso al Defensor del Pueblo europeo y la protección diplomática y consular cuando, estando en terceros estados, no existiera representación accesible de su propio país...

Posteriormente, en el Derecho de la Unión han aparecido otras normas que han proporcionado ventajas a quienes, proviniendo de otros países, se integraran en ella. Creíamos que todos, ciudadanos europeos y ciudadanos que querían ser europeos o, al menos, vivir como europeos en Europa, podíamos convivir en el mismo espacio de libertad, seguridad y justicia.

Pues no ha sido así. La Unión, sus políticos, han puesto más el acento en los aspectos económicos (que no niego son de suma importancia) y en las relaciones geoestratégicas de algunos de los Estados miembros (y no señalo a nadie en concreto, porque si algunos las han monopolizado ha sido con el consentimiento o la desidia del resto) que en la potenciación de la ciudadanía y sus derechos. De este modo,

cuando la crisis económica, el populismo, la xenofobia, el fascismo en suma, se están introduciendo con una inusitada rapidez en las esencias del sistema, ni la propia Unión, ni sus gobernantes, ni los de los Estados miembros han dado una respuesta adecuada al problema. Es más, están trasladando a una ciudadanía desorientada y cada vez más rota la toma de decisión que debería ser abordada no por el sentimiento popular, sino por la razón política. Implicando a la ciudadanía, claro.

¿Quo vadis, Europa? Europa debe recobrar la pulsión europea. Las Instituciones deben funcionar debidamente, en especial la Comisión y el Parlamento, porque no se puede regresar a la intergubernamentalidad, sino que se tienen que reforzar los instrumentos de integración política: El Parlamento por ser el único órgano electo y la Comisión por representar el interés europeo. Los escenarios que el "Libro Blanco" presentado por Juncker diseña deben ser analizados críticamente, pero realísticamente, en este contexto.

Necesitamos más Europa. Necesitamos que se alcen voces favorables a retomar el pulso europeo. Necesitamos poner en marcha de verdad la ciudadanía europea y que quienes están en las instituciones representativas sean de verdad representantes de los ciudadanos europeos y no correas de transmisión de sus respectivos partidos nacionales. Necesitamos que se oiga la voz de los representados. Toda "distracción" al respecto no hace más que entorpecer el ejercicio de los derechos de ciudadanía, comenzando por el de poder estar representados por quienes echen verdaderamente una mano en el proceso de integración y no por quienes se quieran hacer una foto a cuesta del contribuyente europeo mientras torpedean lo más válido que tiene la Unión: el ejercicio efectivo, real y consciente, de los derechos de ciudadanía en el marco de una comunidad democrática de Derecho.

Tenemos que ponernos a trabajar en ello. No podemos dejarles el terreno ni a los que tienen intereses partidistas ni a los nacionalismos renacidos. Tenemos que comenzar a pensar en instancias ciudadanas transversales que no estén dirigidas a destruir Europa sino a reforzarla. A repensarla y recrearla si es necesario. Porque aquí respondemos a valores y objetivos que, sobre el papel, son ejemplo para el mundo y los tenemos que hacer realidad en la vida política cotidiana.

La hora de la ciudadanía ha llegado.



 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018





# LA FISCALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA: A CHRISTMAS CAROL

### FRANCISCO ÁLVAREZ ARROYO FÁTIMA PABLOS MATEOS

A Christmas Carol, Prefacio.

"Con este fantasmal librito he procurado despertar al espíritu de una idea sin que provocara en mis lectores malestar consigo mismos, con los otros, con la temporada, ni conmigo. Ojalá encante sus hogares y nadie sienta deseos de desaparecer. Su fiel amigo y servidor, diciembre 1843"

CHARLES DICKENS

#### I. INTRODUCCIÓN

A la hora de abordar reflexiones en torno a la fiscalidad de la Unión Europea (en adelante UE) entendemos que es necesario delimitar previamente el ámbito sobre el cual esta puede incidir. Para ello, es fundamental traer a colación el contenido del artículo 4 del Tratado de la UE, de 7 de febrero de 1992, firmado en Maastricht donde se indica que toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados Miembros (en adelante EEMM). Artículo fundamental en materia de fiscalidad por la falta de competencia de la UE para regular el régimen jurídico de las figuras impositivas de naturaleza directa, sobre las cuales los EEMM tienen competencia exclusiva. No obstante, no puede aseverarse que la UE nada puede hacer en materia de fiscalidad cuando de imposición indirecta hablamos. El Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante IVA) es ejemplo de armonización y coordinación de las normativas internas de los EEMM sin olvidar, en el mismo sentido, a los Impuestos Especiales (en adelante IIEE).

Ahora bien, a pesar de que los EEMM tienen competencia exclusiva para la regulación de las figuras tributarias de carácter directo, hay que destacar que el resultado de sus decisiones sobre política fiscal no podrá contravenir el Derecho de la UE. Consecuencia de lo anterior, puede confirmarse la primacía del segundo sobre la regulación interna de los EEMM1, garantía de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Y en este punto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) va a desarrollar una labor principal al modular la normativa interna de los EEMM para asegurar su preceptiva compatibilidad con el Derecho de la UE.

En este contexto debe ser estudiada la fiscalidad de la UE. En suma, atendiendo

Pliegos de Yuste N° 18, 2017

a sus posibilidades de intervención tanto en la imposición directa, limitada por las consideraciones que hemos indicado, como en la imposición indirecta, donde sí puede afirmarse una verdadera fiscalidad europea. Y partiendo de todo ello, nuestras reflexiones y objeto de estudio en este trabajo giran en torno al análisis de aquellas cuestiones que nos permitan responder sobre cómo es la fiscalidad en la UE en nuestros días, cómo perciben los ciudadanos esta fiscalidad, cuáles son las iniciativas que marcan la hoja de ruta del futuro de la fiscalidad europea, qué retos se han ido consiguiendo, las amenazas actuales, sin olvidar hacer referencia a propuestas futuras que entendemos mejorarían la fiscalidad tal v como hov está configurada.

#### II. PRIMERA ESTROFA. EL ESPECTRO DE MARLEY: LA FISCALIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA HOY

Las diversas reflexiones que a día de hoy puedan hacerse en torno a la fiscalidad en el ámbito de la UE no pueden pasar por alto las consideraciones que sobre esta materia se han puesto de manifiesto en el Informe del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros al Consejo Europeo sobre cuestiones fiscales (en adelante ECOFIN) emitido bajo la presidencia maltesa. De referido Informe pueden extraerse una serie de conclusiones que evidencian la óptica desde la cual debe entenderse cómo es la fiscalidad de la UE en los momentos actuales.

Así, la primera consideración que recuperamos hace referencia a las acciones que buscan estimular a los EEMM para el establecimiento de un sistema impositivo para las sociedades que sea equitativo, competitivo y estable dentro del ámbito de la UE. Sin olvidar, que este debe marcar las directrices y ser el referente en los EE.MM

a la hora de regular de la fiscalidad de sus empresas.

La segunda cuestión que destacar alude a una cuestión fundamental como es el futuro de la fiscalidad directa. Esto es, hacia dónde se debe avanzar en materia de fiscalidad directa en la UE.

Dos son las cuestiones fundamentales que, en este punto, se han de tener en cuenta. De un lado, la refundición de la Directiva sobre intereses y cánones² y, de otro, dar un decidido impulso a la Base Imponible Común en el Impuesto sobre Sociedades (en adelante BICIS), pero también en lo que vendría a ser su segunda y definitiva fase de implementación en esta acción concreta, cual es el establecimiento de una Base Imponible Común Consolidada en el Impuesto sobre Sociedades (en adelante BICCIS).

La Propuesta de Directiva de fecha 16 de marzo de 2011, COM (2011) 121 final, proyecta la implantación de la BICCIS con unos loables fines que BOTELLA GAR-CÍA-LASTRA nos aclara de la siguiente manera: "El régimen jurídico de la BICCIS tiene por objetivo eliminar los obstáculos fiscales a los que tienen que hacer frente las empresas cuando operan en el mercado interior y que se derivan, principalmente, de la fragmentación de la Unión en 28 regímenes tributarios diferentes. Una actuación no coordinada, es decir, programada y llevada a cabo por cada Estado miembro de forma individual no haría sino perpetuar la situación actual en la que las empresas tienen que tratar con un número de Administraciones tributarias equivalente al número de Estados miembros en los que estuvieran sujetas al Impuesto sobre Sociedades". Concretando la autora además que: "la finalidad de la propuesta desde el punto de vista de la imposición directa no es conseguir la competitividad de las empresas europeas frente a las norteamericanas o a las japonesas, ni siquiera aumentar el bienestar de los europeos. El objetivo es el establecimiento y correcto funcionamiento del mercado



único para lo cual se han de eliminar los obstáculos que perturban el normal funcionamiento entre los cuales destacan los asociados a los costes de cumplimiento de las obligaciones tributarias, las cargas administrativas, la tributación excesiva y la doble imposición"<sup>3</sup>.

Objetivos que pueden complementarse con lo dispuesto en el Considerando 3 de la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICCIS), COM (2016) 683 final, donde se indica que: "...también debe tenerse en cuenta que la BIC-CIS podría resultar muy eficaz para mejorar el funcionamiento del mercado interior mediante la lucha contra los mecanismos de elusión fiscal. En este contexto, resulta oportuno relanzar la iniciativa relativa al establecimiento de una BICCIS con el fin de abordar, en pie de igualdad, tanto el aspecto de facilitación del comercio como la función de lucha contra la elusión fiscal. Este enfoque sería el mejor medio de lograr el objetivo de erradicar las distorsiones en el funcionamiento del mercado interior"4.

Sin embargo, no ha estado exento de dificultades este intento de armonización. Las dudas sobre la adecuación de la Propuesta al principio de subsidiariedad<sup>5</sup>, la pérdida de soberanía por parte de los EEMM que supondría dejar en manos de la UE la regulación de esta materia o el riesgo de minorar los ingresos fiscales han estado entre las cuestiones que han dificultado su aprobación definitiva de la Propuesta de Directiva de 20116. Ello provocó que tal proceso de armonización, finalmente, se estructure en dos fases tal y como se recoge en la Propuesta de Directiva del Consejo, COM (2016) 685 final, relativa a una Base Imponible Común del Impuesto sobre Sociedades7 dejando las cuestiones más conflictivas, la base imponible común consolidada y la fórmula de reparto, para una fase posterior.

Como tercer elemento que destacar, y que se recoge en el Informe, recuperamos la iniciativa sobre el impulso del Acuerdo de la UE con Liechtenstein y otros países no pertenecientes a la UE, tales como An-

 $P_{\text{liegos de}} \, Y_{\text{uste}} \qquad \qquad N^{\circ} \, 18, \, 2017\text{-}2018$ 

dorra, Mónaco, San Marino y Suiza, sobre la lucha contra el fraude y el intercambio de información fiscal, que resulta fundamental para conseguir el fin primordial de cualquier sistema tributario evitando, así, las pérdidas recaudatorias que conllevan ciertas prácticas al margen del ordenamiento jurídico o por la falta de información<sup>8</sup>.

También se tienen presentes las conclusiones del Informe sobre el IVA. En relación a esta figura impositiva, varias son las cuestiones que tratar, entre otras: la inversión del sujeto pasivo<sup>9</sup>, la unificación de tipos de gravamen, circunstancia que ha acontecido en las adquisiciones de libros electrónicos que será gravada a un tipo idéntico a los libros tradicionales en papel, pero que queda irresoluta en cuanto, al menos, la homogeneización de tipos entre los EEMM.

Y por último, también queda constancia en el Informe, como iniciativa de cooperación reforzada, el impulso para el establecimiento de un sistema común del Impuesto sobre las Transacciones Financieras (en adelante ITF), comúnmente conocida como "Tasa Tobin". No obstante, debe destacarse que no todos los EEMM comparten esta iniciativa. Sí están trabajando para su establecimiento Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Italia y Portugal. Cuestión que no deja de aportar cierta complejidad a su implantación definitiva.

Todas las consideraciones previas ponen de relieve el presente, por cuanto es lo que está ocupando la agenda europea, y el futuro de la fiscalidad europea, o al menos el deseable.

Ahora bien, no menos importante es conocer también cómo perciben los ciudadanos la fiscalidad europea o, si se prefiere, cómo perciben estas propuestas o iniciativas a las que nos hemos referido. En este punto hay que destacar que, como consecuencia de las políticas llevadas a cabo en el seno de la UE, los ciudadanos han incorporado a su lenguaje términos como estabilidad presupuestaria, déficit excesivo, techo de gasto, o expresiones más exacerbadas como "austericidio" que, además, se han integrado en la cotidianidad del ciudadano de la UE. Cuestiones todas que tienen su origen en el Pacto Fiscal Europeo. Pero tampoco podemos olvidar la apreciación por parte de la ciudadanía de la influencia alemana en la toma de decisiones dentro de la UE o los "recortes" presupuestarios que atribuyen a la UE.

Los ciudadanos también han percibido desigualdades en el ámbito de la fiscalidad, empresas con importantes beneficios que apenas tributan debido al empleo de prácticas abusivas o la competencia fiscal agresiva. Sin olvidar que, a las circunstancias descritas, debemos añadir el fraude fiscal o la economía sumergida. Circunstancias todas ellas que redundan en una importante caída de la recaudación, cuestión que no es baladí máxime en los momentos de crisis vividos.

## III. SEGUNDA ESTROFA. EL PRIMERO DE LOS TRES ESPÍRITUS. EL FANTASMA DE LA NAVIDAD DEL PASADO: LA ARMONIZACIÓN FISCAL EN LA UNIÓN EUROPEA

En relación a esta cuestión hay que decir que en materia de armonización fiscal la UE no se ha mantenido inmóvil, y ello a pesar de los límites que hemos apuntado en relación a la imposición directa.

No obstante, tres son los factores que han determinado el proceso de armonización.

El primero de ellos, que la UE no ha priorizado las acciones en materia de armonización fiscal, dejando, en consecuencia, esta cuestión en manos de los Estados. Sin olvidar que los criterios preponderantes siempre han estado vinculados al mercado.

En segundo lugar, que son escasas las novedades en este ámbito.

En tercer y último lugar, no pueden olvidarse tres lastres parejos a la armonización fiscal: la dificultad de modificar los tratados en esta materia atendiendo a las mayorías requeridas a tal fin, pero también la dificultad añadida que supone la negativa de los EEMM a perder su poder en política tributaria, sin dejar de lado a la omnipresente crisis económica y financiera que sigue estando presente.

En este contexto, con las dificultades detalladas, la UE ha ido adoptando a lo largo de los años medidas tendentes a la armonización. Así, en imposición indirecta, podemos observar que el IVA está prácticamente armonizado en todos los EEMM. Si bien es cierto que esta armonización no ha alcanzado al tipo de gravamen el cual es fijado por cada EEMM, oscilando el mismo entre el 15 y el 28 %. Dejando aparte esta cuestión, la estructura del impuesto es común en toda la UE. Y esta misma situación es predicable de los IIEE en cuanto a una armonización casi total en la medida que tampoco ha llegado a los tipos de gravamen. Ahora bien, donde hay una armonización total, completa y absoluta es en materia de aduanas. La supresión de los aranceles aduaneros en el interior de la UE es el mejor ejemplo de armonización, si bien matizado por la influencia del mercado y de su potenciación dentro de la propia UE. De otro lado, el arancel comunitario común ha venido a potenciar este hecho.

A diferencia de lo que ocurre en imposición indirecta, en imposición directa la armonización alcanza cotas más modestas. Pero no podemos dejar de mencionar como ejemplos de armonización la fiscalidad del ahorro, concretamente la Directiva de dividendos, intereses y cánones. La Directiva matriz-filial. Cuestiones transfronterizas que afectan a las pensiones de jubilación o a trabajadores transfronterizos. O finalmente, los impuestos de salida o *exit tax*.

Donde sí se han alcanzado importantes cotas de armonización ha sido en materia de Cooperación e intercambio de información tributaria. Ejemplo de ello son:

El Convenio Internacional a la Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, cuyo Instrumento de Ratificación del Protocolo de enmienda al Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, hecho en París el 28 de mayo de 2010, y Texto Consolidado del Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1988 (BOE, 16 de Noviembre de 2012).

El Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras (Berlín, 2014).

Acuerdo entre el Reino de España y los Estados Unidos de América para la mejora del cumplimiento fiscal internacional y la implementación de la Foreign Account Tax Compliance Act-FATCA (Ley de cumplimiento tributario de cuentas extranjeras), hecho en Madrid el 14 de mayo de 2013 (BOE 1 de julio de 2014).

Muy importante, también, han sido y siguen siendo las resoluciones del TJUE como elemento de armonización fiscal. Ejemplo de ellos son sus decisiones sobre

 $Pliegos \; {\rm de} \; Yuste \qquad \qquad N^{\circ} \; 18, \; 2017\text{-}2018$ 

las Ayudas de Estado de carácter fiscal. STJUÉ de 6 de septiembre de 2006 (Asunto C-88/03) Caso Azores<sup>10</sup>, STJUE de 9 de junio de 2011 (Asunto C-465/09 a 470/09) Caso País Vasco<sup>11</sup>, STJUE DE 9 de octubre de 2014 (Asunto C-522/13) Caso Navantia<sup>12</sup>. O aquellas Sentencias que han puesto de manifiesto la incompatibilidad del régimen jurídico de ciertas figuras impositivas con el Derecho de la UE. De entre las cuales destacamos, por afectar a tributos españoles, STJUE de 3 de septiembre de 2014 (Asunto C-127/12) que trató la incompatibilidad del régimen jurídico del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones con el Derecho de la UE o la STIUE de 27 de febrero de 2014 (Transporte Jordi Besora contra la Generalitat de Cataluña) que reaccionaba igualmente contra el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos ("céntimo sanitario"). O fuera de nuestras fronteras, como fue en el caso de Dinamarca en la STJUE de 31 de marzo de 1992 (Dansk Denkavitv. Skatteministeriet) sobre la Contribución para apoyar el Mercado de Trabajo, e igual suerte que el español corrió el Impuesto sobre Sucesiones alemán en la STJUE de 17 de octubre de 2013 (Welttevs Finanzgericht Düsseldorf C-181/12).

## IV. TERCERA ESTROFA. EL SEGUNDO DE LOS TRES ESPÍRITUS. EL FANTASMA DE LA NAVIDAD DEL PRESENTE: EN LO QUE SE TRABAJA HOY EN FISCALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

En la actualidad, entre las principales acciones que, de forma decidida, se han iniciado en el seno de la UE pueden apuntarse las siguientes:

BEPS (Base Erosion and Profit Shifting, que puede traducirse como erosión de la base imponible y el traslado de beneficios) en la UE. Como paquete de medidas que tratan de minimizar el impacto de la elusión fiscal, o de otra forma, que las empresas reduzcan significativamente su factura fiscal asumiendo cuotas tributarias meramente simbólicas. Esta cuestión, sin duda, perjudica a los Estados que ven minimizada su recaudación pero también a los contribuyentes que deberán soportar una mayor carga fiscal por la huida de rentas a otras jurisdicciones. Frente a esta situación el G20, la OCDE y la UE plantean una acción coordinada que se concreta el Plan de Acción BEPS que a su vez aglutina quince acciones que son:

Acción 1: abordar los retos de la economía digital para la imposición.

Acción 2: neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos.

Acción 3: refuerzo de la normativa sobre CFC.

Acción 4: limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros.

Acción 5: combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia.

Acción 6: impedir el uso abusivo de los convenios fiscales.

Acción 7: impedir la elusión artificiosa del Establecimiento Permanente.

Acción 8-10: asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor.

Acción 11: evaluación y seguimiento de BEPS.

Acción 12: exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva.

Acción 13: reexaminar la documentación sobre precios de transferencia.

Acción 14: hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias.

Acción 15: Desarrollar un instrumento multilateral que modifique los convenios fiscales bilaterales.

También se va avanzando en relación a la Propuesta de la Directiva del Consejo relativa a los mecanismos de litigios de doble imposición en la Unión Europea. Los EEMM cuentan para la resolución de conflictos de doble imposición con los mecanismos previstos a tales efectos en los Convenios de Doble Imposición que tengan suscritos, los procedimientos amistosos, así como el Convenio 90/436/CEE relativo a la supresión de la doble imposición en caso de corrección de los beneficios de empresas asociadas (Convenio de Arbitraje de la Unión). A pesar de la existencia de estos dos mecanismos en la Propuesta de Directiva relativa a los mecanismos de litigios de doble imposición en la Unión Europea se aclara lo siguiente: "Aunque los mecanismos existentes funcionan en muchos casos correctamente, es necesario mejorar su funcionamiento en lo que respecta al acceso a ellos de los contribuyentes, su cobertura, su oportunidad y su carácter concluyente. Por otra parte, los métodos tradicionales de resolución de litigios ya no se adaptan totalmente a la complejidad y los riesgos del actual marco fiscal mundial.

Por lo tanto, es necesario mejorar los actuales mecanismos de resolución de litigios de doble imposición en la UE al objeto de diseñar un sistema fiscal justo y eficiente que contribuya a la seguridad jurídica. Se trata de una contribución clave a la creación de un sistema fiscal equitativo, a fin de asegurar que el mercado interior de la UE sigue siendo un lugar atractivo para la inversión". Planteada la reclamación por el contribuyente y habiendo esta sido aceptada y admitida por las autoridades competentes de los EEMM afectados, se informará al contribuyente y a la autoridades de los demás EEMM, disponiendo de dos años para procurar suprimir la doble imposición. La resolución corre a cargo de una comisión consultiva o una comisión de resolución alternativa de conflictos emitiendo un dictamen sobre la supresión de la doble imposición que tiene fuerza vinculante.

De otro lado, qué duda cabe que el Brexit ocupa gran parte de la agenda europea por sus implicaciones presupuestarias y fiscales.

Y lo último, debemos mencionar que con el fin de dar un impulso a la normativa contra la elusión fiscal de las empresas se adoptó la Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo 12 de julio de 2016 por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior. La Anti Tax Avoidance Directive (anti elusión fiscal) en su Considerando primero recuerda la importancia que: "Las prioridades políticas actuales en materia de fiscalidad internacional ponen de relieve la necesidad de garantizar el pago del impuesto allí donde se generen los beneficios y el valor". Con este fin, la Directiva recoge un paquete de medidas contra la planificación fiscal agresiva que se concretan en la limitación de gastos financieros, normas sobre imposición de salida o tax exit, normas en relación a las sociedades extranjeras controladas o sobre entidades híbridas, sin olvidar el contenido del artículo 6 de la Directiva donde se contiene una norma general contra las prácticas abusivas que contiene el siguiente tenor: "A los efectos del cálculo de la deuda tributaria en concepto de impuesto sobre sociedades, los Estados miembros no tendrán en cuenta ningún mecanismo o serie de mecanismos que, por

 $Pliegos \ {\rm de} \ Yuste \\ N^{\circ} \ 18, \ 2017-2018$ 



haberse establecido teniendo como propósito principal o uno de sus propósitos principales la obtención de una ventaja fiscal que desvirtúa el objeto o la finalidad de la normativa tributaria aplicable, resulten estar falseados una vez analizados todos los datos y circunstancias pertinentes. Tales mecanismos podrán estar constituidos por más de una fase o parte."

De forma que con este conjunto de medidas se concretan en el ámbito de la UE las acciones del plan BEPS, al que hemos aludido con anterioridad, asumiendo así el compromiso adquirido. Y con ello poner límites a la planificación fiscal agresiva y, en consecuencia, a la pérdida recaudatoria que conllevan estas prácticas realizadas, precisamente, por aquellas empresas que mayores beneficios obtienen y, que por tanto, deberían aportar de conformidad a su capacidad económica.

Si analizamos brevemente la normativa interna española podemos observar cómo se han integrado en nuestro ordenamiento jurídico estas acciones. Ejemplo de ello es el artículo 95 bis de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes del Impuesto sobre Sociedades, sobre la Renta de los No Residentes y sobre el Patrimonio, (en adelante LIRPF) donde se recoge un impuesto de salida<sup>13</sup> sobre las plusvalías que se ponen de manifiesto con motivo del cambio de residencia del contribuyente. Concretamente en el artículo mencionado de la LIRPF se indica que cuando el contribuyente pierda su condición por cambio de residencia se considerarán ganancias patrimoniales las diferencias positivas entre el valor de mercado de las acciones o participaciones de cualquier tipo de entidad de las que sea titular y su valor de adquisición. En definitiva, se

va a gravar el incremento patrimonial que se evidencie en la diferencia positiva entre el valor de adquisición y el valor de mercado de las acciones o participaciones de las que sea titular. Pero no debemos olvidar que a diferencia de las ganancias y pérdidas patrimoniales reguladas en el artículo 33 LIRPF no hay una alteración en la composición patrimonial, una transmisión que evidencia un incremento patrimonial, en definitiva, la obtención de una renta, sino un traslado de residencia.

También encontramos un impuesto de salida en el régimen jurídico del Impuesto sobre Sociedades. El párrafo tercero del artículo 81 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (en adelante LIS) se indica que cuando el socio de una entidad pierda la condición de residente en territorio español deberá integrar en la base imponible del IRPF del último periodo impositivo, la diferencia entre el valor de mercado de las acciones o participaciones obtenidas con ocasión de una operación de fusión o escisión de la sociedad y el valor y el valor fiscal de las mismas.

Queda asimismo patente en nuestro ordenamiento jurídico cómo se han endurecido las normas sobre sociedades extranjeras controladas. El régimen de la Transparencia Fiscal Internacional (en adelante TFI) es de aplicación tanto a personas físicas como jurídicas por lo que se regula, en consecuencia, tanto en la LIRPF como en la LIS. En su última modificación el régimen de TFI se torna dual, regulando un régimen agravado de aplicación a las entidades sin sustancia económica que afectará a rentas activas, y ampliado, atendiendo a los nuevos supuestos de rentas que serán objeto de imputación fiscal, consecuencia de los compromisos adoptados con BEPS.

Sin olvidar el artículo 15.1 j) donde se manifiesta que "Los gastos correspondientes a operaciones realizadas con personas o diferente en estas, no generen un ingreso exento o sometido a un tipo de gravamen nominal inferior al 10 %." Que trata de dar solución a la realización de operaciones financieras híbridas y la doble no imposición que pueden producir.

No son estas todas las cuestiones sobre las que trabaja la UE. Hay otras cuestiones ya iniciadas pero que podemos calificar como "cuestionadas" ab initio. De entre ellas destacaremos dos cuestiones: la lista europea de paraísos fiscales y la ya mencionada tasa Tobin.

Por lo que se referiere a la lista europea de paraísos fiscales como primera cuestión ha de decirse que en la actualidad los paraísos fiscales se caracterizan, principalmente, por su opacidad. Característica que representa su principal ventaja.

Pero también la respuesta a la pregunta: ¿qué es un paraíso fiscal?, puede reconducirse, ateniéndonos a la legalidad, al listado de países que, como en el caso de España, en el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de medidas fiscales urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

De forma que los integrantes de la lista serán considerados paraísos fiscales salvo que, como se indica en el artículo 2 de la norma referida, firmen con España un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o un convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información. En tal caso, con la entrada en vigor del acuerdo o convenio dejarán de ser calificados como tal.

Cada Estado tiene su listado de paraísos fiscales, circunstancia que fácilmente

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \hspace{1.5cm} N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

nos puede llevar a concluir la asimetría en los criterios de determinación. Consecuencia de lo anterior, muestra que Gibraltar para España es un paraíso fiscal pero no lo es para Reino Unido, o las Antillas Neerlandesas que para Holanda no tendrá tal consideración, pero que sí engloban la lista de paraísos fiscales configurada en la norma española.

Entre otras cuestiones la lista europea de paraísos fiscales evitaría los problemas que derivan de la distinta calificación de un determinado territorio y que a la postre va a ser utilizado por las empresas en su propio beneficio, o más concretamente, rebajando hasta casi anular su factura fiscal.

No obstante, este objetivo de unificar en una única lista los países o territorios calificados de paraíso fiscal dentro de la UE no estuvo exenta de dificultades. Ejemplo es que tal iniciativa fue criticada por Juncker ante la Comisión de los Papeles de Panamá del Parlamento Europeo. Su posicionamiento es contrario y descarta la creación de una lista de paraísos fiscales en la UE, si bien de sus palabras debemos observar cómo matiza esta aseveración al indicar: "No haremos eso. No consideramos que sea nuestro deber hacerlo salvo que haya circunstancias muy serias que, entonces, tendríamos que abordar".

No obstante, como indicábamos, y a pesar de las opiniones contrarias, el ECOFIN, en noviembre de 2016, adoptó un acuerdo donde se establecían los criterios relevantes a considerar para la inclusión en una lista única a aquellos territorios o países no cooperadores en materia fiscal así como el procedimiento que se aplicará a tal efecto. Consecuencia de estos trabajos, el pasado 5 de diciembre de 2017 el ECOFIN aprobó la lista de la UE de paraísos y territorios no cooperadores a efectos fiscales en la que se incluyen las siguientes jurisdicciones: Samoa Americana, Baréin, Barbados, Gra-

nada, Guam, República de Corea, Región Administrativa Especial de Macao, Islas Marshall, Mongolia, Namibia, Palaos, Panamá, Santa Lucía, Samoa, Trinidad y Tobago, Túnez y Emiratos Árabes Unidos.

Los criterios a considerar a efectos de la inclusión en la lista son los siguientes:

- 1. Transparencia fiscal. Cumplimiento del Estándar para el Intercambio Automático de información de la OCDE (Estándar Común de Comunicación de Información). haber obtenido la calificación de "conforme en gran medida" otorgada por el Foro Mundial respecto del Estándar de Intercambio de Información a petición de la OCDE, con especial referencia al procedimiento acelerado y para los Estados soberanos "haber ratificado, haberse comprometido a ratificar o estar en proceso de ratificación, o bien haberse comprometido a poner en vigor en un plazo razonable el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE, en su versión modificada, o bien contar con una red de mecanismos de intercambio en vigor antes del 31 de diciembre de 2018 que sea lo suficientemente amplia para abarcar a todos los Estados miembros y que permita efectivamente el intercambio de información automático y a petición de parte"; en el caso de territorios no soberanos: "participar en el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, en su versión modificada, cuya entrada en vigor deberá haberse producido ya o estar prevista en un plazo razonable, o bien contar con una red de mecanismos de intercambio en vigor —o haber adoptado las medidas necesarias que tales mecanismos de intercambio entren en vigor en un plazo razonable — que sea lo suficientemente amplia para abarcar a todos los Estados miembros y que permita efectivamente el intercambio de información automático y a petición de parte".
- 2. Equidad fiscal. El país o territorio no debe aplicar medidas fiscales preferentes que puedan considerarse perniciosas y



no facilitará la existencia de estructuras o mecanismos extraterritoriales destinados a atraer beneficios que no representen una actividad económica real.

3. Aplicación de medidas contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, en suma, establecimiento de medidas anti-BEPS.

La segunda cuestión a tener en cuenta, la hemos citado previamente, volvemos a referirnos al ITF<sup>14</sup> o "Tasa Tobin". En definitiva, estaríamos ante un impuesto que se establecería sobre la compra-venta de determinados productos financieros que están en el origen de conductas tendentes a minimizar o, en el peor de los casos, anular la carga tributaria. En suma, su gravamen produciría una doble consecuencia. La primera de ellas, claramente recaudatoria, además hay que añadir que estaremos, tras su aprobación, en un recurso propio de la UE y, en segundo lugar, su exacción con-

llevará un mayor control sobre este tipo de operaciones cuando sean realizadas en el seno de la UE.

Pero, como también se ha referido con anterioridad, no todos los EEMM participan en esta iniciativa. Y qué duda cabe que para conseguir que este tipo de impuestos despliegue todos sus efectos, recaudatorio y de control, es necesario que todos los países mostraran su asenso y, con ello, pudiera ser exigido en todos ellos. Cuestión que si no tiene unanimidad en origen será complicado que esta iniciativa salga adelante.

## V. CUARTA ESTROFA. EL ÚLTIMO DE LOS ESPÍRITUS. EL FANTASMA DE LA NAVIDAD DEL FUTURO: MAL CAMINO PARA LA UE

El futuro de la UE nos lleva a reflexionar sobre cuatro aspectos principales en la actualidad y a tratar de dar respuesta a la

 $Pliegos de Yuste \\ N^{\circ} 18, 2017-2018$ 

siguiente pregunta: ¿son el fin del sueño europeo?

Qué duda cabe que hablar de UE, en estos momentos, conlleva reflexionar sobre la salida del Reino Unido y, en concreto, analizar adecuadamente las respuestas a la siguiente cuestión: ¿desintegración de la UE post Brexit? En nuestra opinión, la salida del Reino Unido no va a provocar la desintegración de la UE. Si bien es cierto que tal circunstancia tendrá efectos nocivos: ¿presupuestarios? Evidentemente, la salida del Reino Unido tendrá importancia y un impacto en el presupuesto de la UE, pero ¿en qué medida? Para dar respuesta a esta pregunta se requiere entender cómo se realizan las aportaciones a la UE por parte de los distintos EEMM y, concretamente, cómo lo hace de Reino Unido, con sus peculiaridades y especificidades (el denominado cheque británico).

Distintas son las conclusiones a las que llegamos si lo que debemos analizar es la respuesta a la segunda cuestión o reflexión: ¿ruptura del eje franco-alemán? La salida de Francia y Alemania de la UE sí sería determinante en la desintegración de la UE. Analizado en criterios económicos hay que indicar que estos países representan en términos generales el sustento de la UE, sin olvidar a España, Italia y otros países que también contribuyen decididamente, si bien en menor medida.

Otra circunstancia que nos interesa sobre el futuro de la UE es la respuesta a la siguiente pregunta: ¿recuperación de la hegemonía rusa sobre los antiguos países de la Europa del Este? En nuestra opinión, aun cuando la realidad está ahí, entendemos que no va a producirse.

Y por último, la última pero interesante cuestión que marcará los derroteros de la Unión es: ¿relaciones con EEUU y otras potencias económicas? Reflexión que centramos en la idea de unificación de acuerdos y/o convenios, tales como los ya refrendados con Estados Unidos (TTIP) y Canadá (CETA).

## VI. QUINTA ESTROFA. EL DESENLACE FINAL Y EL CAMBIO DE EBENEZEER SCROOGE: LO QUE SEGÚN MI OPINIÓN DEBE CAMBIAR LA FISCALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Para la exposición de la primera propuesta que, en nuestra opinión, debería adoptarse en la UE, partimos de unas declaraciones de Emmanuel Macron en las que asevera: "Por eso defiendo con vigor la idea de un presupuesto de la eurozona, dotado de un sistema de gobierno democrático"15. A lo que añadiríamos: sí, pero que también lo ejecute la UE. Y ello se debe a que hay una problemática en relación a la percepción de los ciudadanos. Estos conocen que viene dinero de Europa pero quien ejecuta las acciones es la Junta de Extremadura, la Junta de Andalucía, la Comunidad de Madrid o el Avuntamiento de Torrelodones. Ciertamente, la UE no ejecuta el presupuesto directamente, sin que esto sea óbice para el ejercicio de control que sí realiza. Un presupuesto único es una buena idea pero dotándolo de órganos de ejecución.

La segunda propuesta de futuro que podría acogerse es la armonización del IRPF. A pesar de reconocer las dificultades en su realización, por todas las consideraciones previas que se han realizado acerca de las dificultades de la armonización en imposición directa, dos cuestiones deben tenerse en cuenta. La primera, que en esta materia, la armonización del régimen jurídico del IRPF, casi nada se ha hecho. La segunda, que la regulación de esta figura tributaria es muy similar en los distintos EEMM. Ambas cuestiones permiten concluir que

no sería muy costoso armonizar este impuesto. Conscientes de las dificultades de implementación de esta medida, reflexionamos sobre ella porque entendemos que no es imposible. Además entendemos que aunque no podría hacerse una armonización total, sí podría regularse, por ejemplo, una base imponible común para todos los ciudadanos de la Unión.

Tercera propuesta, la armonización del Impuesto sobre Sociedades. Con ella se conseguiría que todas las sociedades en la UE tributasen de la forma más homogénea posible llegando incluso a la armonización del tipo de gravamen. En definitiva, entendemos que es muy positivo para el Mercado Único la consecución, de una vez y sin más dilaciones, del proyecto de BICIS y BICCIS.

Cuarta propuesta, la supresión de las diferencias de tipos de gravamen en el IVA y en los Impuestos Especiales o, al menos, reducir sustancialmente las diferencias existentes en la actualidad.

Quinta y última propuesta, la creación de una "Agencia Tributaria Europea" que recaudara los recursos propios de la UE de forma directa y, al mismo tiempo, ejecutara sus gastos.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

BOTELLA GARCÍA-LASTRA, C., La armonización de la base imponible común consolidada del Impuesto sobre Sociedades y su incidencia en el sistema tributario español, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, págs. 78-79.

DEL BLANCO GARCÍA, A., "El IBI y las ayudas de Estado: a la espera de la sentencia del Tribunal Supremo", en *ECJ Leading Cases*, año 2016, vol. 2, http://wp.me/p2wsiA-1s8 [Consulta realizada el 10 de febrero de 2018].

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J. Mª., "El impuesto sobre transacciones financieras en la Unión Europea: aspectos jurídicos y económicos", Serie Documentos de Trabajo 01/2017, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, disponible en www.iuaes.es

GARCÍA NOVOA, C., "La Sentencia del caso Azores y su influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas de España", *Dereito*, Vol. 15, nº 1, 2006. Disponible en http://hdl.handle.net/10347/7852

MÁLVAREZ PASCUAL, L.A., "La configuración de los grupos de empresas en la Propuesta de Directiva BICCIS", *Documentos de Trabajo*, 12/2017, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2017.

MERINO ESPINOSA, M.P y NOCETE CORREA, F.J. "El intercambio de información tributaria en el Derecho Internacional, europeo y español", *Documentos de Trabajo*, nº 6/2011, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2011.

MÜLLER, A., "Aportación al debate sobre la Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades (BICCIS): las posturas de los Estados Comunitarios frente a la propuesta de la Comisión", *Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad, núm.* 9, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2011.

PÉREZ BERNABEU, B., "El incumplimiento de España de la obligación de recuperación de ayudas de Estado. La reciente Sentencia del TJUE de 9 de junio de 2011, asuntos acumulados 465/09 a 470/09", Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad 9/2011.

RIBES RIBES, A., "Un nuevo *exit tax* en el ordenamiento español: el artículo 95 bis LIRPF", *Crónica Tributaria*, núm. 154/2015.

 $Pliegos \; {\rm de} \; Yuste \qquad \qquad N^{\circ} \; 18, \; 2017\text{-}2018$ 

#### **NOTAS**

(1) Esta primacía del Derecho de la UE sobre los ordenamientos jurídicos internos de los EEMM fue destacada en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante STJUE) de 15 de julio de 1964, Costa-Enel (C-6/64) donde se especifica que: "Considerando que, a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado, y que vincula a sus órganos jurisdiccionales.

Que, en efecto al instituir una Comunidad de duración indefinida, dotada de Instituciones propias, de personalidad y capacidad jurídica, de capacidad de representación internacional y más en particular de poderes reales derivados de una limitación de competencia o de una trasferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad, estos han limitado su soberanía, aunque en materias específicas, y han creado así un cuerpo normativo aplicable a sus nacionales y así mismos.

Considerando que esta integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias, y más en general en los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico que ellos han aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento.

Que la fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en relación de legislaciones internas ulteriores, sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del Tratado..."

(2) La Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros (refundición) [SEC (2011) 1332 final SEC (2011) 1333 final] en líneas generales se plantea, tal y como se indica en su Exposición de Motivos, con los fines siguientes: "La presente refundición se propone solventar algunos de los problemas que se derivan del ámbito de aplicación limitado de la Directiva. Existen pagos transfronterizos que quedan fuera de dicho ámbito y que deben soportar retenciones en la fuente. Por ello, se propone que se amplíe la lista de sociedades a las que se aplica la Directiva y que se suavicen las condiciones de participación que deben cumplir las sociedades para ser consideradas asociadas. Por otro lado, se añade un nuevo requisito para acceder a la exención: el receptor tiene que estar sujeto al impuesto sobre sociedades en el Estado miembro donde está establecido por los

ingresos que se derivan del pago de intereses o cánones. Con esta condición se pretende garantizar que no se conceda la exención si el ingreso en cuestión no está sujeto a impuesto; de este modo se suprime un cabo suelto que podía ser utilizado por los evasores de impuestos. Finalmente, se propone una modificación técnica que evite que les sea denegada la exención a pagos efectuados por un establecimiento permanente, por razón de sus actividades, debido a que tales pagos no constituyen un gasto deducible fiscalmente". Igualmente novedoso en la Propuesta de Directiva resulta la reducción de los requisitos de participación para poder ser considerada entidad asociada. En este sentido, se indica: "La definición de sociedades asociadas de la presente Directiva exige una participación directa mínima del 25 %, mientras que la Directiva 90/435/ CEE reconoce la exención de los beneficios distribuidos a las sociedades que cuenten con una participación directa o indirecta del 10 %. El régimen fiscal armonizado de los pagos de intereses y cánones debe coordinarse con el de la Directiva 90/435/CEE y los requisitos de participación fijados por la presente Directiva deben reducirse a un 10 % de participación directa o indirecta". Demandándose pues reducir los requisitos de participación en la determinación de entidad asociada y ampliar su definición al admitir la participación indirecta.

En relación a la Propuesta de Directiva en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un régimen fiscal común aplicable a los intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros" (refundición). [COM (2011) 714 final- 2011/0314 (CNS)], concretamente en su apartado 1 Recomendaciones y conclusiones se puede leer: "1.1 El CESE acoge favorablemente el alcance de la propuesta de modificación de la Directiva. Se congratula de que la Directiva modificada y la Directiva sobre sociedades matrices y filiales estén finalmente alineadas. Especialmente aplaude que se establezca en el 10 % el umbral de participación entre sociedades para considerarlas asociadas. El CESE ya había señalado este requisito en julio de 1998. 1.2 El CESE señala que muchos Estados miembros verán reducidos sus ingresos fiscales debido a esta propuesta. En esta época de crisis fiscal de los Estados miembros, hay que asumir que se necesitará bastante tiempo para que los 27 Estados miembros la aprueben. El Consejo tardó cinco años en adoptar la anterior Directiva desde la publicación de la propuesta.

1.3 El CESE apoya esta propuesta y exhorta a los Estados miembros a que la aprueben cuanto antes para que se puedan racionalizar las retenciones fiscales y se pueda eliminar otra barrera al buen funcionamiento del mercado interior." En resumen, el Consejo apoya decididamente la Propuesta de Directiva y exhorta a los Estados su adopción, si bien advierte de la pérdida de ingresos fiscales por parte de los Estados, cuestión que, sin duda, reconoce va a ralentizar el proceso".

- (3) BOTELLA GARCÍA-LASTRA, C., La armonización de la base imponible común consolidada del Impuesto sobre Sociedades y su incidencia en el sistema tributario español, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2016, págs. 78-79.
- (4) Sobre este segundo objetivo fijado v cuvo fin es, como hemos indicado, la lucha contra los mecanismos de elusión fiscal, MÁLVAREZ PASCUAL nos recuerda: "El segundo objetivo al que hacen referencia las Propuestas es la lucha contra el fraude fiscal, particularmente el que consiste en la utilización de estructuras de planificación fiscal que aprovechan las diferencias y asimetrías entre los distintos sistemas fiscales con el fin de reducir la deuda fiscal de los grupos de sociedades transnacionales. Esta finalidad se ha añadido en la Propuesta de 2016, pues en la de 2011 no se hacía apenas referencia a dicho aspecto. Esto se debe a la preocupación que a nivel internacional se ha producido en relación con la tributación de las multinacionales a lo largo del periodo de tiempo comprendido entre ambas Propuestas, tanto en el seno de la OCDE, que ha dado lugar al conocido como Plan de acción BEPS, como en la UE. En este ámbito se ha de destacar que en julio de 2016 se aprobó una Directiva antiabuso, con medidas en cinco campos relativos a la imposición sobre sociedades, a través de la cual se han implementado en el derecho de la UE algunas de las acciones que contemplaba el Plan BEPS. Más recientemente, el ECOFIN celebrado el 21 de febrero de 2017 ha dado luz verde a una modificación de la mencionada Directiva antiabuso, en lo que se refiere a las asimetrías híbridas con terceros países, pues la Directiva de 2016 solo establecía una medida para evitar las asimetrías entre los Estados miembros de la UE. En parte, algunas de estas iniciativas también se han incorporado a las Propuestas de Directivas de 2016 relativas a la armonización de la imposición sobre sociedades, que están diseñadas para tratar de evitar la erosión de las bases imponibles de las empresas multinacionales en el territorio de la UE, pues dicha armonización impedirá que las empresas que operen en varios países puedan aprovechar, como sucede en la actualidad, las diferencias técnicas y las asimetrías existentes entre las distintas normativas de los Estados miembros". (MÁLVAREZ PASCUAL, L.A., "La configuración de los grupos de empresas en la Propuesta de Directiva BICCIS", Documentos de Trabajo, 12/2017, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2017, págs. 24 y 25).
- (5) Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 que recoge el principio de subsidiariedad en el apartado tercero de su artículo 5 donde se puede leer: "En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel cen-

- tral ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión".
- (6) Todas estas cuestiones han sido analizadas por MÜLLER indicando al respecto, primeramente sobre el principio de subsidiariedad: "La mayoría de los Estados opina que la iniciativa de directiva no es conforme a tal principio y deniega de tal manera a la Comisión Europea la competencia para llevar a cabo tal proyecto. Solo un grupo reducido de Estados (España, Italia, Lituania) opina que existe compatibilidad con tal principio. Aquellos Estados que ven una inconformidad argumentan que las ideas propuestas por la Comisión también podrán ser alcanzadas con medidas nacionales, sin necesidad de una legislativa comunitaria, que además supondría una superación de sus competencias". Para también indicar: "Encontramos en el fondo de la causa principal para el rechazo del proyecto que no siempre se menciona pero que es la aversión de muchos Estados a ceder más poderes soberanos a instituciones comunitarias. Algunos Estados (Eslovaquia, Irlanda, Malta, Reino Unido, Rumania) interpretan la propuesta BICCIS claramente como una involucración en su soberanía nacional. Detrás de este rechazo está también el temor de una disminución de sus ingresos fiscales, recaudados por el Impuesto sobre Sociedades. En este contexto, varios Estados mencionan que los informes económicos realizados por la Comisión Europea, sobre el impacto recaudatorio de la BICCIS, son insuficientes y que no reflejan la realidad". (MÜLLER, A., "Aportación al debate sobre la Base Imponible Común Consolidada del Impuesto sobre Sociedades (BICCIS): las posturas de los Estados Comunitarios frente a la propuesta de la Comisión", Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad, núm. 9, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2011, pág. 33.) En el mismo sentido BOTELLA GARCÍA-LASTRA. (BOTELLA GARCÍA-LASTRA, C., La armonización de la base imponible común... op.cit., pág. 686).
- (7) En la propia Propuesta de Directiva se indica: "Los debates mantenidos en el Consejo desde 2011 han puesto de manifiesto que es poco probable que la propuesta relativa a la BICCIS pueda adoptarse en su integridad de una sola vez, sin un enfoque gradual, ya que se trata de un proyecto muy ambicioso. Así pues, hay diversos aspectos (especialmente, la consolidación fiscal) que han provocado un arduo debate y que podrían estar frenando los avances con respecto a otros elementos fundamentales del sistema".
- (8) MERINO ESPINOSA, M. P. y NOCETE CORREA, F.J. sobre el intercambio de información manifiestan: "El intercambio de información constituye un mecanismo esencial cuya finalidad primordial radica en favorecer la correcta aplicación de los regímenes tributarios sustantivos establecidos por los distintos Estados, convirtiéndose en una herramienta fundamental tanto para las Administra-

Pliegos de Yuste N° 18, 2017-2018

ciones tributarias que pretenden evitar la pérdida de recaudación derivada de la falta de conocimiento de las rentas obtenidas por sus contribuyentes en otros Estados, como para los propios contribuyentes que pretendan una correcta determinación de sus deudas tributarias evitando la aplicación de las medidas diseñadas en las normativas tributarias estatales ante la ausencia de dicha información, ya que estas pueden, en muchos casos, conducir a un tratamiento fiscal más gravoso que el resultante de la aplicación del sistema tributario ordinario del Estado en cuestión.

Además de presentar esa utilidad instrumental, el intercambio de información se ha convertido también en uno de los aspectos que denotan la existencia de un sistema tributario completo y complejo en un determinado país, hasta el punto de convertirse en el criterio fundamental que permite distinguir entre jurisdicciones fiscales tradicionales y paraísos fiscales.

Junto a estas finalidades específicamente tributarias, el intercambio de información se ha erigido en mecanismo de lucha contra determinadas actividades delictivas, permitiendo identificar tanto el origen de los fondos con que se financia, por ejemplo, el terrorismo, como la existencia de Estados que, adoptando una determinada postura contraria al intercambio de información tributaria, favorecen, voluntaria o involuntariamente, dichas actividades." (MERINO ESPINOSA, M.P y NOCETE CORREA, F.J. "El intercambio de información tributaria en el Derecho Internacional, europeo y español.", Documentos de Trabajo, nº 6/2011, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2011, pág. 5).

(9) Sobre esta cuestión, en el Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre el futuro del IVA. Hacia un IVA más simple, robusto, eficaz y adaptado al mercado único, COM (2011) 851 final, se afirma: "El Libro Verde brindó la oportunidad ideal para examinar si el compromiso asumido en 1967 de establecer un sistema de IVA definitivo, capaz de funcionar a escala de la UE como si fuera un único país y basado en el principio de imposición en el Estado miembro de origen, seguía teniendo vigencia. Las recientes discusiones con los Estados miembros han confirmado que este principio continúa siendo políticamente inalcanzable. Esta situación de estancamiento la reconoce incluso el Parlamento Europeo -hasta ahora firme defensor del principio de imposición en el Estado miembro de origen — que, recientemente, ha instado a avanzar hacia el principio de imposición en el Estado miembro de destino. También los grupos interesados admiten que el principio de imposición en el Estado miembro de origen, aunque en teoría les resulta más atractivo, no se podrá implantar en un futuro inmediato. Propugnan por consiguiente, como solución pragmática y políticamente realizable, un sistema basado en la imposición en el Estado miembro de destino que funcione adecuadamente.

Así pues, la Comisión ha llegado a la conclusión de que no subsisten ya razones válidas para mantener este objetivo, por lo que propondrá la renuncia al mismo. En efecto, mantener dicho compromiso sin posibilidad de avanzar por esta vía afectaría políticamente a la credibilidad del proceso europeo de toma de decisiones.

La renuncia al principio de imposición en el Estado miembro de origen permite dedicar esfuerzos importantes a diseñar planteamientos alternativos para un sistema de IVA de la UE que, basado en el Estado miembro de destino, sea capaz de funcionar correctamente. Desde 1993 no se ha llevado a cabo ningún otro trabajo en este ámbito, porque la opción correspondiente había sido descartada en aras del compromiso con el principio de imposición en el Estado miembro de origen.

Los principios que deberán inspirar este trabajo son, en primer lugar, que la realización de actividades comerciales a nivel de la UE debe ser tan simple y segura como la práctica de las mismas actividades en el propio país y, en segundo lugar, que es necesario reducir los costes de cumplimiento en materia de IVA que soportan en Europa las transacciones comerciales. Sean cuales fueren las circunstancias, el comercio transfronterizo nunca deberá generar costes añadidos".

(10) La STJUE de 6 de septiembre de 2006 (Asunto C-88/03) tiene una gran importancia a la hora de determinar si un incentivo fiscal otorgado por una Comunidad Autónoma puede ser considerado una medida selectiva contraria al Derecho de la UE al beneficiar a determinados contribuyentes y excluyendo a los demás. El TJUE establece en la Sentencia los requisitos que deben tenerse en cuenta para que la medida fiscal no sea considerada ayuda de Estado y que son analizados por GARCÍA NOVOA, tras lo cual concluye: "En España, tanto las Comunidades Autónomas de régimen común como los territorios históricos tienen una autonomía suficiente a efectos de que estas medidas fiscales que puedan emplear queden excluidas de la catalogación como medidas fiscales selectivas. Sin embargo, solo quedarían excluidas las medidas de aplicación general (reducciones de tipos de gravamen, de mínimos exentos, bonificaciones como las previstas respecto al ISD o IRPF) y no los singulares incentivos fiscales. Y solo quedarían en tanto se adopten con una autonomía procedimental, cuyo alcance no aclara la sentencia, y excluyéndose cualquier género de compensación. Sin que la posible excepción general de la naturaleza o estructura del sistema fiscal haya quedado suficientemente aclarada. Ello supone, a nuestro juicio, que no puede basarse en la supuesta estructura autonómica del sistema español una aceptación generalizada de que los incentivos fiscales de las Comunidades Autónomas carecen de condición de ayuda de Estado.

En tanto no se garantiza que las normas fiscales autonómicas respetan la autonomía de procedimiento y la ausencia de compensación, no se disipará la posible existencia de una medida fiscal selectiva. Por tanto, seguirá gravitando la duda en torno a ciertas medidas tributarias adoptadas por las Comunidades Autónomas de régimen común..."

N° 18, 2017-2018 Pliegos de  $Y_{uste}$ 

(GARCÍA NOVOA, C., "La Sentencia del caso Azores y su influencia en el poder normativo de las Comunidades Autónomas de España.", Dereito, Vol. 15,  $n^{o}$  1, 2006, págs. 238 y 239. Disponible en http://hdl.handle. net/10347/7852 [Consulta realizada el 10 de febrero de 2018]).

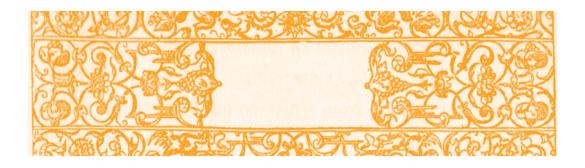
- (11) Esta STJUE es analizada por PÉREZ BERNABEU, B., "El incumplimiento de España de la obligación de recuperación de ayudas de Estado. La reciente Sentencia del TJUE de 9 de junio de 2011, asuntos acumulados 465/09 a 470/09.", Crónica Tributaria: Boletín de Actualidad 9/2011, págs. 37-42.
- (12) Vide. DEL BLANCO GARCÍA, A., "El IBI y las ayudas de Estado: a la espera de la sentencia del Tribunal Supremo", en *ECJ Leading Cases*, año 2016, vol. 2, http://wp.me/p2wsiA-1s8 [Consulta realizada el 10 de febrero de 2018].
- (13) Según RIBES RIBES: "[...] la naturaleza y finalidad de los impuestos a la emigración los convierten

- en un instrumento de último recurso (*last-chance measure*), dirigido a preservar el ejercicio de la potestad tributaria de los Estados sobre fuentes de ingresos que, en caso contrario, pasarían a ser gravadas por el Estado de la inmigración como resultado del cambio de residencia del contribuyente." (RIBES RIBES, A., "Un nuevo exit tax en el ordenamiento español: el artículo 95 bis LIRPF", *Crónica Tributaria*, núm. 154/2015, pág. 121).
- (14) Sobre esta figura impositiva, vide. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M., y LÓPEZ JIMÉNEZ, J. Mª., "El impuesto sobre transacciones financieras en la Unión Europea: aspectos jurídicos y económicos.", Serie Documentos de Trabajo 01/2017, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, disponible en www. iuaes.es [consulta realizada el 12 de febrero de 2018]
- (15) Entrevista publicada en El País el 22 de junio de 2017.



 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017-2018





## EUROPA 60 AÑOS DE PAZ Y PROGRESO

## MARCELINO OREJA AGUIRRE

Comenzaré con un par de rasgos de lo que fue para España el proceso de integración para centrarme a continuación en los ejes principales de la Europa del futuro.

En 1962 viví de cerca la petición de España de apertura de negociaciones con las Comunidades Europeas que culminó, en una primera fase, en 1970 con la firma del Acuerdo Comercial Preferencial que rigió las relaciones hispano comunitarias durante 16 años, hasta 1986.

El Acuerdo de 1970 no pretendió tener explícitamente sentido político. Las circunstancias no lo permitían. En él se proclamó la supresión progresiva de los obstáculos a lo esencial de los intercambios. Su propósito era establecer una Unión Aduanera o una zona de librecambio al final de las dos etapas que contemplaba el Acuerdo. Pero su importancia fue muy superior a lo que entonces se podía imaginar: con él se abría un proceso irreversible de integración de la economía española en Europa que se produciría años más tarde.

Tras la muerte del General Franco, el Rey D. Juan Carlos, en su discurso de investidura el 22 de noviembre de 1975, lanzó el gran reto: "La idea de Europa -dijosería incompleta sin una referencia a la presencia del hombre español y sin una consideración del hacer de muchos de mis predecesores. Europa deberá contar con España, y los españoles somos europeos. Que ambas partes así lo entiendan y que todos extraigamos las consecuencias que se derivan. Es una necesidad del momento." Fue el mensaje político directo a europeos y españoles. Todos comprendimos que el proceso histórico de nuestra integración en las Instituciones Comunitarias había comenzado.

Poco después fue posible el proceso de nuestra adhesión a la Comunidad Europea gracias al apoyo de los políticos de la Transición de las diferentes fuerzas políticas. Recuerdo a los parlamentarios, en la inolvidable sesión del Congreso de Diputados de 27 de junio de 1979, que apoyamos la decisión de integrar a España en las Instituciones Europeas, por 285 votos a favor y 2 en contra. Nada parecido había ocurrido en los 11 países que nos habían precedido en la adhesión a la Comunidad, en los que siempre apareció la zancadilla de algún partido o líder euroescéptico.

Y me enorgullece hoy recordar que fue el pueblo español de toda condición y de todas las regiones de España quien prestó su fuerza colectiva para nuestra integración en las Instituciones.

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste}$  N° 18, 2017

Nuestra Sociedad civil, los Empresarios, los Sindicatos, las Universidades, el Mundo cultural y el de los medios de comunicación, el mundo de las ideas, el del trabajo, el del anonimato, decidieron superar el pasado. El pueblo español tenía sus razones. En su inmensa mayoría sabía que ingresar en las Instituciones europeas nos anclaba en la democracia, en el respeto a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y que nos embarcaba también a nosotros en la emocionante creación de la unidad económica y política de Europa, firmemente proclamada por los políticos y los países fundadores.

Veamos ahora cuáles han sido algunas de las aportaciones recíprocas en esos años:

## De España al proceso de integración europea y de Europa a la convivencia y bienestar de España

A diferencia de otras ampliaciones, como la británica, la danesa, la sueca o las de algunos países del Este, el ingreso de España no debilitó la construcción europea ni le hizo perder homogeneidad. España ha sido un socio leal que ha compartido las mismas percepciones y compromisos con el proceso de integración que los seis Estados fundadores y, por consiguiente, no hemos puesto en tela de juicio las finalidades de la integración ni su método. El dilema europeo clásico entre ampliación y profundización demostró ser superable con ocasión de la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas.

Ambos países compensaron el síndrome de la periferia con una estrategia basada en situarse en el centro del proceso de decisión de la Unión.

La atribución de derechos soberanos a las Instituciones europeas se hizo casi a la par del asentamiento en España de la democracia, que coincidió con una gran crisis económica nacional con paro, inflación, devaluaciones... y ese doble empeño nacional, el desarrollo político y la superación de la crisis, fue paralelo a la negociación de nuestra adhesión y al inicio de nuestra participación en el proyecto europeo.

España en la UE ha sido, políticamente, un miembro modélico a diferencia de otros Estados; España no ha tenido -como es natural- pretensiones de hegemonía pero ha sabido defender sus intereses en el marco de la defensa de los intereses comunes de todos y no ha tratado de manipular la construcción europea como ha sucedido con algunos grandes países. España ha sido un país más constructivo que algunos y lógicamente no ha tenido las inhibiciones de otros.

En todo caso, el hecho de estar cerca de los Estados fundadores y ser leal no ha impedido a España defender sus intereses nacionales, algo que también hacen los demás Estados, en particular los grandes. No es contradictorio con el europeísmo más avanzado del núcleo duro de la integración y, es más, España tenía cierta legitimación para hacer valer ante nuestros socios que nuestra lealtad merecía que nuestros intereses fueran tenidos más en cuenta.

Ante los retos de los últimos treinta años, España cumplió con sus deberes tanto para contribuir a las reformas y gestionarlas como para estar en tiempo útil en las fechas clave que se iban marcando, ya fuera el mercado único en el 92 o la moneda en el 98, asimilando esa idea, que tanto gusta a los europeos, de ir progresando sin detenerse.

España ha sido uno de los primeros países capaz de adoptar las normas internas para lograr el perfeccionamiento del mercado interior y durante la primera pre-



sidencia española del Consejo (primer semestre de 1989) se impulsó la aprobación de varias decenas de Directivas y Reglamentos conducentes al objetivo del mercado interior y único en 1993.

España se adelantaba así a la entrada en vigor de los objetivos del Acta Única Europea suprimiendo los controles fronterizos entre España y Francia en 1989. Y se adhirió al Convenio de Schengen para contribuir al abatimiento físico de las fronteras y la eliminación de controles fronterizos, incluso antes de su entrada en vigor, entre un selecto grupo de Estados miembros.

En cuanto estuvo en condiciones nuestra anterior moneda, la peseta, nos integramos en el Sistema Monetario Europeo (junio de 1989) y defendimos tanto la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) como la Unión Económica y Monetaria, y así lo demostró durante las negociaciones del Tratado de Maastricht en 1991-1992. Se asumieron entonces serios sacrificios sociales y económicos para alcanzar las condiciones exigidas, los llamados "criterios de convergencia" de la Unión Económica Monetaria, para lograr acceder a la tercera y definitiva etapa de la moneda un año después.

En 1992, durante la Cumbre de Edimburgo, los Estados Miembros crearon el llamado Fondo de Cohesión para proyectos en medio ambiente, infraestructuras de transporte y energía en países con un nivel de renta por debajo del 90% de la media europea. Como consecuencia de ello España obtuvo, además de los fondos estructurales, un inestimable apoyo para la revitalización y el desarrollo regional.

 $Pliegos de Yuste \\ N^{\circ} 18, 2017-2018$ 

En relación con algunos de estos resultados en los que hemos estado en el punto de partida y de llegada, recordemos que otros Estados miembros pusieron o siguen poniendo dificultades e incluso algunos han preferido permanecer al margen, como fue el caso de los opting out del Reino Unido y Dinamarca en el euro, la posterior e irregular negativa sueca a la moneda única, el régimen especial del Reino Unido y de la República de Irlanda en el sistema Schengen y las reticencias de Dinamarca en la PESC.

El Reino Unido finalmente ha acordado quedar fuera de las Instituciones tras el referéndum a favor del Brexit.

No puedo extenderme ahora en este tema. Me limitaré a recordar la desafortunada iniciativa del Primer Ministro Cameron de celebrar un referéndum para afianzar la presencia del Reino Unido en las Instituciones Comunitarias. El resultado de la consulta popular provocó la dimisión del Primer Ministro sustituido por la Sra. May, abriéndose una compleja negociación entre británicos y comunitarios, estos últimos bien dirigidos por el francés Michel Barnier.

El problema ahora para los británicos es que no saben exactamente lo que quieren. Han votado quedar fuera de las Instituciones, pero ignoran en qué condiciones hacerlo. Los laboristas proponen que el periodo de transición dure de 2 a 4 años pero deja la puerta abierta a prolongar indefinidamente la permanencia en el Mercado Único. Esta estrategia convertiría a los laboristas en el partido del "Brexit blando" frente a la obstinación del "Brexit duro" de la Primera Ministra, con grave riesgo para la economía y la creación de empleo en el Reino Unido.

El lunes 28 de agosto se abrió la tercera ronda de negociaciones del Brexit. Lon-

dres mantiene la presión para vincular los acuerdos a la futura relación comercial y quiere evitar controles en la frontera norirlandesa

Los 27 insisten en pactar primero las condiciones de la ruptura, esencialmente la factura británica y los derechos de los ciudadanos. Además, considera poco realista la propuesta sobre Irlanda respecto a los controles fronterizos.

En cuanto a la factura que deben pagar los británicos, Bruselas la cifra entre 60.000 y 100.000 millones de euros en concepto de programas ya pactados, en ámbitos como el agrícola o los fondos regionales.

La impresión es que la negoción avanza más lenta de lo esperado. Hay una gran brecha entre dónde estamos y dónde deberíamos estar según fuentes comunitarias. En cuanto a la posición de España en relación con Gibraltar, el Consejo Europeo ha dejado claro que cualquier modificación en las relaciones de Gibraltar con el Reino Unido deberá contar con la aprobación de nuestro país.

A su vez, el Ministerio de Asuntos Exteriores de España reiteró el pasado 19 de enero, en una respuesta parlamentaria al grupo de Ciudadanos, que la "plena integración del aeropuerto de Gibraltar en el sistema aeroportuario español" y "la eliminación de todas las barreras que separan actualmente Gibraltar del territorio español" estarían -garantizadas si el Reino Unido acepta compartir la soberanía del Peñón, un tema que estuvo en la mesa de la negociación durante la presidencia de Aznar pero que fracasó. El Ministro afirmó que habría una libre circulación de personas y trabajadores que se desplazarían a Gibraltar como quien se desplaza a otro punto del territorio nacional. Gibraltar pasaría a formar parte de la unión aduanera, lo que supondría el fin del contrabando de

tabaco y una mejor lucha contra cualquier otro tráfico ilícito. Exteriores promete un "nuevo plan de infraestructuras que integrara plenamente a la región del Campo de Gibraltar en el resto de España." Esa integración se haría "a través tanto de la red viaria, ferroviaria y aérea, como de la red energética, con el consiguiente efecto multiplicador que ello supone para el crecimiento de las industrias y negocios de toda la zona." Acerca del aeropuerto, según los cálculos del ministerio, los actuales 440.000 pasajeros que lo usan "podrían incrementarse fácilmente" con lo que eso "significa a efectos de turismo, y el impulso económico y social que este siempre entraña para toda la región".

Tras esta incursión gibraltareña, vuelvo así al hilo de mi disertación recordando que en la negociación del Tratado de Maastricht nunca pusimos dificultades a las reformas impulsoras del proyecto europeo; por el contrario, tomamos grandes iniciativas.

En las reformas de Ámsterdam de 1997, en las que participé como Comisario Europeo, España impulsó la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la comunitarización del Acuerdo de Schengen y se consiguió la exclusión del asilo y refugio político para los nacionales de los Estados miembros -lo que hasta entonces tanto nos había perjudicado en la lucha contra el terrorismo-, propiciando con el nuevo sistema el "reconocimiento mutuo" de nuestros sistemas constitucionales como sistemas democráticos en los que no cabe dar asilo a ciudadanos de la UE.

Estuvimos también en el corazón de las propuestas para aprobar la Decisión relativa a la euro-orden de 2002 y otras normas que conforman un marco federal penal (Eurojust, Europol, protección de las víctimas y protección de menores en el proceso).

En definitiva, en todas las reformas del Derecho originario (Acta Única, Maastricht, Amsterdam, Niza, la fracasada Constitución europea y el Tratado de Lisboa) España, además de ser miembro activo, ha estado siempre a favor del aumento de los poderes del Parlamento Europeo y, en general, de cuantas reformas trataban de conseguir una Unión "más democrática y mejor", "más eficiente" y dotada de los medios suficientes para lograr sus objetivos.

Cabe preguntarse si la defensa de los intereses europeos nos ha permitido defender adecuadamente los intereses nacionales. Hubo un cierto cambio en la táctica española a partir de 1994. España se sentía entonces con más peso que antes en la política internacional (recordemos que ocupaba un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU por elección de la Asamblea General); además había aumentado su ayuda al desarrollo del Tercer mundo y se había comprometido con numerosas acciones humanitarias militares.

Un momento delicado para España fue la negociación para la ampliación de la Unión a Austria, Finlandia y Suecia en 1994.

España percibía entonces que podía perder influencia con la llegada de socios del Norte y Centro de Europa. Temía perder peso en las votaciones del Consejo. Además, la UE tenía previsto aplicar la política pesquera común a los nuevos países sin período de transición, mientras a España se nos había sometido a un periodo transitorio que llegaba al 2005. En definitiva, estimábamos con razón que no se podía tratar peor a quien ya estaba dentro que a quien deseaba entrar.

Sin modificar el sincero compromiso con los niveles más profundos e intensos de integración, España tal vez mostró des-

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \qquad \qquad N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

de entonces una visión más nacional de la integración europea y desplegó una intensa actividad de defensa de sus intereses nacionales, en vísperas de la ampliación a los tres países que se incorporaron a la Unión.

España se había afianzado plenamente en el núcleo duro de la integración y ese sacrificio exigió que los demás socios tuvieran en cuenta nuestros intereses.

Por último debo mencionar también la aportación de España a la dimensión exterior de la Unión que ha contribuido al impulso de las relaciones de nuestro país con América Latina y el Mediterráneo. Desde 1986 los principales hitos de las actuaciones de la Unión Europea con Hispanoamérica han tenido siempre la impronta de España y Portugal. Buena prueba de ello son también las Cumbres Iberoamericanas que han cobrado una nueva dimensión adaptándolas a las actuales circunstancias.

Y dentro del capítulo exterior debemos recordar las actuaciones de nuestras Fuerzas Armadas en el marco de la Unión Europea. Las más recientes en el Mediterráneo central y meridional para luchar contra las redes de tráfico; en la República Centroafricana orientada a la formación de las Fuerzas Armadas: en el Golfo de Guinea para ayudar a la seguridad en esa inestable región de África Occidental; en el adiestramiento a las fuerzas somalíes para combatir al terrorismo y la piratería; en Mali para ayudar al Ejército a mejorar sus capacidades militares; en Irak como puente de la coalición internacional de la lucha contra el Daesh.

Desde nuestro ingreso en la Unión Europea, España se ha convertido en uno de los miembros más comprometidos de la Unión. Nuestras fuerzas Armadas, con 122.000 soldados y marineros, hacen el número cinco en efectivos totales dentro de la Unión.

Tras este recorrido con algunos ejemplos de la aportación de España a la Unión Europea, voy a referirme a continuación a:

# La contribución de Europa a la convivencia y bienestar de España

Europa influyó sin duda en la Transición en el acercamiento de las diferentes fuerzas políticas. El ingreso en la UE era un anhelo compartido por todas ellas, lo que facilitó superar desconfianzas y recelos, pues Europa representaba la cultura de la reconciliación. Cabe preguntarse cómo habría sido nuestra transición sin el marco y el horizonte de la adhesión a las Comunidades y qué hubiera sucedido si las Instituciones europeas no hubieran existido...

Nuestra plena integración ha contribuido a aprovechar en positivo los desafíos de la globalización. Llevó a aceptar, no sin grandes sacrificios y sin ciertos problemas y descontento social, la gran reconversión industrial de los '80 y parte de los '90 que propició el crecimiento y un gran impulso a la economía española. España recibió de la UE una ayuda que supuso un verdadero plan Marshall para España, una de las mayores movilizaciones de fondos que haya recibido un Estado, lo que ha ayudado a la transformación general de nuestro país. Había confianza en España y España respondió a la fe de Europa afrontando una histórica modernización y plena europeización.

Como pueblo, como colectivo, nos ha hecho más responsables, competitivos y solidarios.

La integración nos ha movilizado como sociedad, tanto a los ciudadanos como a los grupos sociales y a las empresas, y también como Administración y como Estado. Nos ha llevado a asignar a nuestros nacionales bien preparados en tareas europeas,

tanto en Bruselas como en España. Algunos de los mejores funcionarios de nuestra administración fueron a la Representación Permanente en Bruselas, como en el caso del actual titular de Exteriores, Alfonso Dastis, o a las Instituciones europeas o se ocupaban en sus respectivos Ministerios de la proyección europea de España, y funcionarios y profesionales de las Comunidades Autónomas, empresas y grupos de interés se han ocupado sobre el terreno de los asuntos europeos.

España supo adaptarse rápidamente a los cambios en la concepción de la soberanía que ha variado drásticamente en el Derecho Internacional y en las relaciones internacionales contemporáneas.

Quizás las fuerzas políticas y los ciudadanos no siempre son conscientes de que el proceso europeo es una de las grandes innovaciones políticas de la historia de la humanidad, es un laboratorio para experimentar sobre nuevas formas de identidad y de ejercicio del poder, pero es preciso también reconocer que el proceso europeo avanzó bien mientras se hizo de acuerdo con las prescripciones económicas.

Tal vez el fallo fue que se procedió a la firma del Tratado de la Unión Europea, de la Unión Económica y Monetaria, sin tener en cuenta la necesidad de la convergencia económica fiscal, lo que necesariamente tenía que producir choques asimétricos porque no cabe una unión monetaria sin una unión económica.

Se falló estructuralmente y económicamente. Se hicieron políticas proactivas, procíclicas en una crisis en la que se debería haber intentado algo anticíclico.

Y surgió la otra crisis, la de los refugiados, y es por la falta de desarrollo de una política de fronteras y de seguridad de la Unión Europea. Europa carece de una política de refugiados. Hay que definirla y eso va a afectar a la política de seguridad que queremos.

La presión migratoria sobre España está experimentando en las últimas semanas un incremento de tales dimensiones que desborda todas las medidas de vigilancia y control. Las masivas entradas de subsaharianos a través de la frontera de Ceuta, ya sea saltando la valla o atravesando a la carrera el paso de El Tarajal, ponen de manifiesto las enormes dificultades para frenar la entrada a quienes huyen de la guerra, el hambre o la penuria económica.

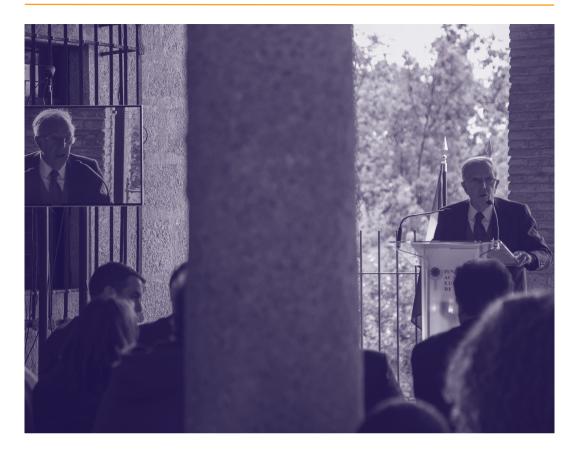
Los inmigrantes recurren a acciones concertadas para ampliar sus posibilidades de éxito. Una estrategia bien calculada y ejecutada de manera precisa logra burlar la vigilancia de los agentes.

Pero el problema esencial no es español sino de toda la Unión Europea. Ceuta y Melilla forman parte de la frontera exterior comunitaria. Evitar que sea entrada de inmigración irregular exige políticas globales y una acción firme, decidida y coordinada directamente desde Bruselas. Es obvio que la presión migratoria se ha trasladado al Mediterráneo occidental y no hay indicios que hagan vislumbrar que esa situación cambie en un futuro próximo.

De poco sirve subir la altura y aumentar la peligrosidad de las verjas o usar globos aerostáticos para detectar a los subsaharianos si paralelamente no se actúa en los países emisores y de tránsito. La cesión de los flujos migratorios exige una política europea enérgica, eficaz y solidaria, además de recursos económicos suficientes. España no puede ser en solitario el guardián del sur de Europa.

Estos días la Comisión ha presentado un nuevo esquema para acoger en origen al menos a 50.000 personas. Como incentivo

 $P_{liegos\;de}\,Y_{uste} \hspace{3cm} N^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018$ 



ofrece en total 10.000 euros por reasentado. El proyecto supone un cambio de enfoque en la crisis de refugiados: no se admitirá a nadie que haya puesto el pie ilegalmente en la UE y la Contribución de los países es voluntaria. Además Bruselas insta en 2 políticas controvertidas: las expulsiones de inmigrantes que no son candidatos a recibir estatus de asilado y la presión a sus países de procedencia para que cooperen en el control de los flujos.

Llegado a este punto voy a plantear unas últimas reflexiones sobre los ejes en torno a los que debe girar la Europa del futuro. Con ello intento dar respuesta a la Europa de la esperanza.

A mi juicio es imprescindible actualizar el proyecto europeo si queremos garantizar el mañana y demostrar su utilidad para satisfacer los intereses y salvaguardar los derechos de nuestros ciudadanos.

Urge formular un nuevo ideal, un relato claro que movilice a los ciudadanos en favor de Europa.

Cuatro son a mi juicio algunos de los principales ejes de la Europa del futuro. No son los únicos, pero estos son especialmente relevantes:

- Reforzar el pilar social de la Unión Europea.
- Llevar a término la unión europea de la defensa.
- Ser conscientes del papel insustituible de Europa para ordenar la globalización.
- Por último, la incapacidad de proseguir el proyecto europeo si no articulamos

correctamente ritmos de integración diferenciada.

A estos cuatro puntos dedicaré unos breves comentarios.

#### 1. El pilar social de la Unión Europea

Necesitamos una Europa social, plenamente comprometida en torno a un modelo social reforzado.

Una Europa más social es hoy en día indispensable por cuanto:

- la crisis económica ha incrementado significativamente los niveles de desempleo en la Unión Europea, aunque de forma desigual en los Estados miembros. Este incremento de la desigualdad exige una respuesta europea ya que los ciudadanos dirigen su mirada hacia Europa en busca de soluciones a sus problemas;
- en segundo lugar, los países de la Unión Europea se enfrentan al doble reto del incremento de la longevidad y la reducción de la población en edad de trabajar;
- en tercer lugar, la era digital y el cambio tecnológico están transformando profundamente los esquemas tradicionales de las relaciones sociales, generando nuevos modelos de negocio y nuevas formas de trabajo. Hay una lógica inquietud entre muchos de quedar relegados por los cambios tecnológicos y al mismo tiempo por el rechazo a nuevos modelos que pueden ser positivos para nuestro desarrollo económico desde el punto de vista de la innovación.

La conclusión es clara. El pilar social forma parte de una estrategia global para que la unión económica y monetaria sea más profunda y más justa. Una coordinación más estrecha de las políticas económicas y fiscales debe ir acompañada de la plena toma en consideración de la dimensión social.

Sin olvidar que esta no solo debe limitarse a la unión económica y monetaria sino que todos los Estados miembros deberían coordinar sus políticas económicas y fiscales para que los mercados de trabajo y los sistemas de bienestar funcionen correctamente y sean más justos.

Algunas de las acciones que se perfilan como más destacadas son:

- la plena incorporación de la mujer al mercado de trabajo, en consecuencia de la efectiva igualdad entre hombres y mujeres;
- la incorporación de discapacitados al mercado de trabajo;
- la mejora de la formación y de la capacidad de adaptación de los trabajadores a los nuevos retos, en particular de la era digital;
- y por último, el incremento de la movilidad europea.

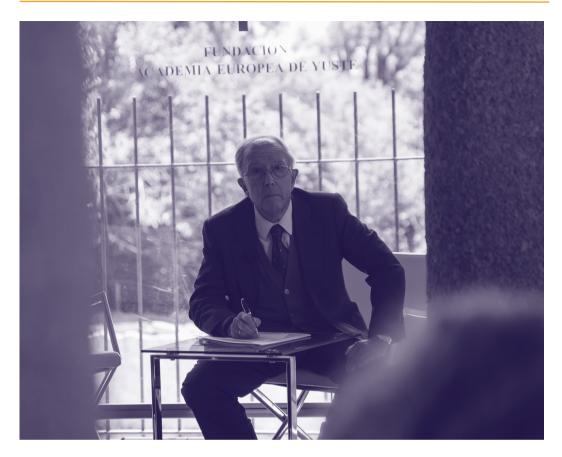
En suma, profundizar el pilar social es fundamental para la legitimidad del proceso de la integración europea.

Un segundo eje de la Europa del futuro es:

#### 2. La Unión Europea de la defensa

Los últimos años hemos visto cómo la situación de seguridad en Europa y en los países de nuestro entorno se ha deteriorado notablemente. Europa está sufriendo en su territorio la amenaza del terrorismo con una intensidad hasta ahora nunca vista. En España lo tenemos muy reciente tras los dramáticos sucesos vividos en Cataluña hace unos días.

Pliegos de Yuste N° 18, 2017-2018



Además asistimos a una creciente inseguridad en nuestras fronteras desestabilizadas por las guerras y conflictos de los países vecinos. Así mismo existen nuevos retos, como la inseguridad cibernética y energética, la delincuencia organizada y el cambio climático que hacen necesario que la Unión Europea adopte una postura común reforzada en materia de seguridad y defensa.

La Unión Europea necesita definir una política común de defensa en la que la Agencia Europea de la Defensa tenga un papel cada vez mayor para ser más eficaces, eliminar duplicaciones, combatir el exceso de capacidades y los sobrecostes derivados de una contratación pública que en materia de defensa está también fragmentada. El coste de esta falta de sinergias

se ha estimado en 26.400 millones de euros anuales.

La política europea de la defensa exige reforzar también la base industrial europea para poder disponer de la autonomía suficiente en los medios operativos para ejecutar dicha política.

Además de los dos ejes a los que me he referido -el pilar social y la defensa- un tercer elemento es:

### 3. El papel de Europa como instrumento para ordenar la globalización

Europa debe avanzar en la dirección de una acción más eficaz para ejercer plenamente su responsabilidad en este campo. Recordemos que la Unión Europea es la primera potencia comercial del mundo

y también el primer donante de ayuda al desarrollo. Por supuesto hemos de reconocer que la globalización ha tenido, en algunos casos, efectos negativos para algunos: pienso en los ciudadanos que atribuyen la pérdida de su empleo a la liberalización económica y a la internacionalización de la economía y culpan de él a las élites. Por eso Europa tiene que reafirmar la solidaridad y su papel estabilizador capaz de corregir los excesos de una globalización desmedida.

Una Europa que hable con una sola voz, que sea capaz de utilizar su enorme peso económico y comercial para afianzar y defender mejor sus intereses económicos, políticos y sociales.

Una Europa más eficaz, también más unida ante los desafíos migratorios y en asuntos de justicia interior. Paso por último a un tema al que dediqué especial atención en mi época de Comisario de la UE responsable de las relaciones institucionales. Me refiero a:

# 4. La Europa a varias velocidades: las cooperaciones reforzadas

Desde sus mismos orígenes, desde la propia Declaración Schuman, Europa se planteó la cuestión de establecer la posibilidad de que aquellos Estados que desearan ir más allá y profundizar en la integración pudieran hacerlo sin que los otros pudieran impedirlo.

Es verdad que en un principio, dada la relativa homogeneidad y comunidad de objetivos de los seis Estados fundadores, esa cuestión pudo considerarse como un tanto académica. Sin embargo, las sucesivas ampliaciones y el éxito del proyecto europeo al extenderse a nuevas políticas hicieron necesario abordar esta cuestión. Hoy en día, en el proyecto europeo, ejemplos como Schengen con la unión econó-

mica y monetaria muestran que es posible avanzar a varias velocidades dentro de la Unión Europea.

La idea de las cooperaciones reforzadas se introduce por primera vez en el Tratado de Ámsterdam. Defendí entonces que si un número suficiente de Estados deseaba avanzar hacia una unión más estrecha entre ellos, deberían poder establecer una cooperación que hiciera posible proseguir la integración sin verse frenado por aquellos Estados más reticentes o contrarios a tal iniciativa.

Indudablemente, después de las últimas cumbres europeas y del reciente Libro Blanco de la Comisión sobre el futuro de Europa, el escenario a varias velocidades es necesario para profundizar la integración futura. Basta pensar en el desarrollo futuro de la unión económica monetaria, con la unión fiscal, la unión bancaria y la cada vez mayor integración económica y social de los Estados de la zona euro para comprender que una creciente convergencia precisará de una mayor integración.

Sin embargo, será preciso respetar ciertas condiciones:

- en primer lugar, un número mínimo de países, una masa crítica para poder efectuar dicha cooperación;
- en segundo lugar, respetar el marco institucional único. En ese sentido hay que mantener como ejes comunes el mercado interior europeo, la primacía del derecho comunitario y el papel central del Tribunal de Justicia así como el monopolio de iniciativa legislativa de la Comisión y su actuación Unión en las negociaciones internacionales.

No me resisto a recoger las propuestas del Presidente de Francia del pasado 26 de septiembre en las que planteó la necesidad de una transformación profunda de la UE

 $P_{liegos\;de}\,Y_{uste} \hspace{3cm} N^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018$ 

para protegerla de las amenazas exteriores y blindarla ante los populismos xenófobos en el interior.

Esta propuesta, en síntesis, son los siguientes puntos:

#### Zona euro:

Constitución de un presupuesto y un ministro de Finanzas específicos para la eurozona. Descarta mutualizar la deuda pasada.

#### **Impuestos:**

Armonización del impuesto sobre sociedades a través del establecimiento de una horquilla de tipos que entre en vigor en 2020. El país que no la respete no tendrá acceso a los fondos estructurales. Extensión a los países que no tienen del impuesto de transacciones financieras, cuya recaudación iría destinada a la ayuda al desarrollo.

#### Defensa y seguridad:

Una fuerza militar común de intervención lista para actuar a principios de la próxima década y de un presupuesto comunitario específico para defensa. Constitución de una fiscalía conjunta antiterrorista y de una fuerza europea de protección civil para responder a las catástrofes naturales

#### **Refugiados:**

Oficina europea de asilo encargada de armonizar las distintas legislaciones nacionales sobre la materia.

#### Parlamento europeo:

Reformular el sistema electoral para que la mitad de los eurodiputados sea elegida en listas transnacionales. Voy a ir concluyendo con unas últimas consideraciones. Sabemos muy bien que los Padres Fundadores de la Unión Europea tenían una visión de futuro de cómo gestionar un periodo de posguerra potencialmente peligroso y supieron lograr el necesario apoyo político para conseguir el Mercado Común; hoy tenemos de nuevo necesidad de esa visión de futuro. Simplificando al máximo, hay dos estrategias de gestión de la zona euro. La estrategia actual fiscal se basa en una mejora del Tratado de Maastricht y no prevé mecanismos automáticos como un presupuesto común o garantías de depósito o de paro.

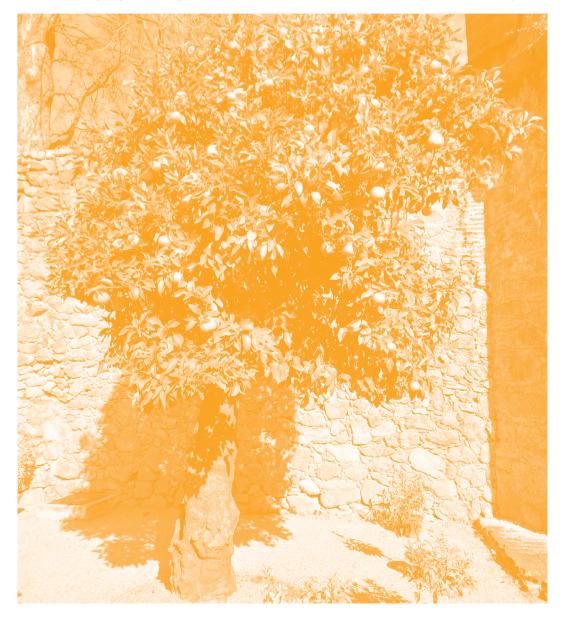
La segunda solución es la del federalismo que implica una mayor compartición de riesgos. La unión bancaria es un embrión del federalismo. Si va acompañada de un fondo europeo de garantías que asegure los depósitos de los pequeños ahorradores en los bancos europeos también supervisados de modo centralizado, significará un paso importante hacia una compartición de riesgos.

Sin embargo aún sigue habiendo muchos europeos, incluso entre los que se consideran federalistas, que se oponen a la idea de una mayor dejación de su soberanía. La opción federalista no se verá favorecida por la simple creación de una Europa política. Antes será necesario ponerse de acuerdo sobre una base de leyes comunes como ocurrió, aunque más modestamente, en la fase inicial de la construcción europea y luego en el progresivo desarrollo del denominado "acervo comunitario."

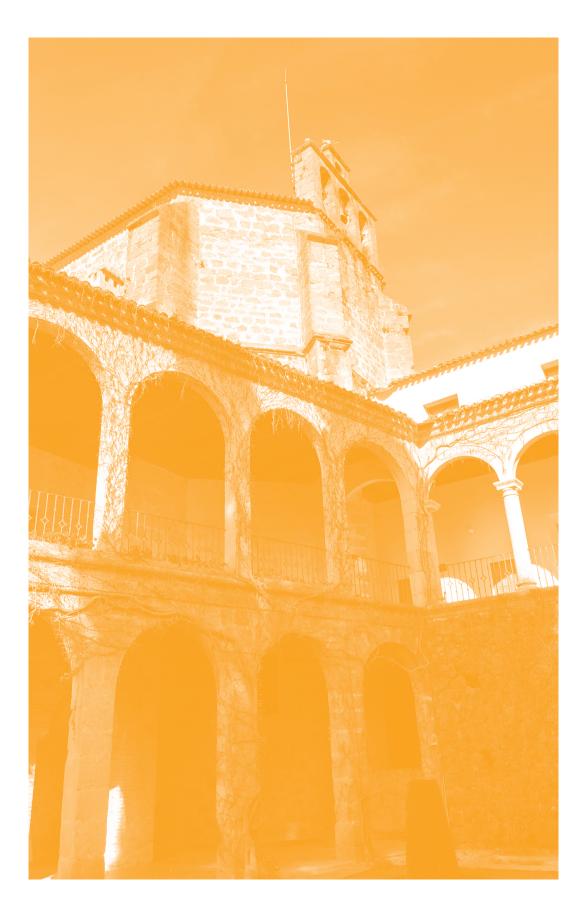
Es difícil prever qué camino va a emprender Europa para resolver sus problemas; quizá una nueva mejora del Tratado de Maastricht acompañado de una serie de reformas de integración específica y saber si los comunitarios deseamos vivir bajo el mismo techo, en cuyo caso debemos

aceptar la idea de perder algo más de soberanía. Y para lograrlo, en esta época de soberanismo debemos rehabilitar el ideal europeo de permanecer unidos, lo que no es tarea fácil.

Se necesita formular un nuevo ideal que movilice a los ciudadanos a favor de una Europa mejor, más justa, más solidaria; una Europa que dé respuestas concretas a los problemas de los europeos; que actualice el relato, que asuma con convicción su respuesta para promover el Estado social europeo, para defender con una sola voz sus intereses en un mercado cada vez más complejo e interconectado. Una Europa política, una Europa social; una Europa que lidere en el mercado un desarrollo económico y social más sostenido e integrado.



 $m Pliegos~_{de}~Yuste$  N° 18, 2017-2018





Francisco Álvarez Arroyo. Doctor en Derecho desde 1995, y Profesor Titular de la Universidad de Extremadura desde 1992, a su formación jurídica desarrollada en centros universitarios españoles e italianos, podríamos añadir una importante formación económica, no en vano cursó el Doctorado en Economía Aplicada y culminó con éxito un MBA. Entre sus trabajos científicos cabe destacar diversas monografías sobre temas fiscales, así como numerosos estudios en revistas especializadas sobre la misma materia. A todo ello, podemos unir su participación como profesor en varios programas internacionales de Doctorado, y las labores de dirección y diseño del I y II Master en Organización y Gestión de Centros de Servicios Sociales celebrados en 1999 y 2000 en Extremadura. Actualmente dirige el Master Universitario en Abogacía de la UEx.

Exsecretario General de la Universidad de Extremadura (2004-2011), actualmente es COORDINADOR del Grupo de investigación jurídica y fiscal FISCALITAS & IURIS, desde enero 2007. Ha sido también COORDINADOR de la Red de grupos de investigación Derecho, Empresa, Sociedad, desde nov. 2010 hasta agosto de 2015, y ha sido MIEMBRO DEL CONSEJO ACADÉMICO DE EXTREMADURA BUSSINESS SCHOOL (EBS), escuela de negocios.

José Ángel Camisón Yagüe. Director del Curso. Licenciado en derecho por la Universidad de Alcalá de Henares y Doc-

tor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid Actualmente es Profesor Contratado Doctor en el Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura, de la que fue Vicedecano. Asimismo, de marzo de 2009 a enero de 2012 fue inspector adjunto de servicios de la citada Universidad. Cuenta con más de 10 años de docencia universitaria, en distintas universidades Nacionales (Alcala, Complutense Y Extremadura) e internacionales (UMSA Bolivia, U. De Joensuu-Finlandia, v U. De Islandia). Sus líneas de investigación principales son: Derecho constitucional. Derecho de la unión europea. Derecho autonómico. Participación de los parlamentos nacionales en la unión europea Globalización v derecho constitucional Cuenta con una dilatada experiencia investigadora. A lo largo de su carrera ha realizado más de 30 publicaciones científicas (2006-2012), todas ellas sobre diversas Materias relacionadas con el dcho. Constitucional. Ha participado en más de 12 proyectos de investigación, tanto, autonómicos, Nacionales como europeos, habiendo desempeñado las funciones de Investigador principal en 3 de ellos: Diseño y Desarrollo de Materiales Docentes Adaptados a la Metodología derivada del EEES; Problemas actuales de la docencia práctica en Derecho Constitucional-GID; y Elaboración de propuestas para abordar en los nuevos títulos los principios de igualdad y solidaridad; financiados por la Universidad de Extremadura. Asimismo, cuenta con más de 30 contribuciones a

Pliegos de Yuste N° 18, 2017

congresos y conferencias científicas, Nacionales e internacionales.

ALEIANDRO CERCAS ALONSO, Co-Director del Módulo Jean Monnet EU-Hope de Integración Europea de la Universidad de Extremadura. Ex - Miembro del Parlamento Europeo. Licenciado en Derecho (1974). Asesor jurídico de una compañía de seguros (1974). Asesor jurídico del Servicio de Extensión Agraria (1975). Funcionario del Cuerpo Técnico Superior de la Seguridad Social (1977-1982). Funcionario en Servicios Especiales desde 1982. Miembro de la Comisión Ejecutiva de las Juventudes Socialistas (1974-1977). Miembro del Comité Federal del PSOE (1979-2000). Secretario de Área de la Comisión Ejecutiva del PSOE (1984-1996). Diputado al Congreso por Madrid (1982-1989); Diputado al Congreso por Cáceres (1989-1999): Presidente de la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados (1982-1986); Portavoz de Asuntos Sociales (1986-1999). Eurodiputado desde 1999 hasta 2014.

Coordinador del Grupo S&D en la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales desde 2009. Profesor del Módulo Jean Monnet EU\_HOPE de Integración Europea en la Universidad de Extremadura desde 2015.

Susana Del Río Villar. Doctora en Ciencias Políticas. Miembro del Comité de Expertos de la UE en Ciudadanía y Gobernanza. Directora de Upgrading Europe. Madrid 1966, es Licenciada en Geografía e Historia, por la Universidad Autónoma de Madrid; Doctora Cum Laude, PhD en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad del País Vasco: Premio Extraordinario de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas. Es miembro del Comité de expertos independientes de la Comisión Europea en Science, Society and Governance y en Citizens and governance in the knowledge based society. Es autora de numerosos artículos y libros destacan Europa: el estado de la Unión, Navarra, Aranzadi, 2006, del que es coordinadora y autora, y Ciudadanía activa en Europa. Proceso participativo y nuevos espacios para la comunicación, Madrid, Difusión Jurídica, 2008. Ponente y profesora invitada en parlamentos, instituciones y universidades. Susana del Río es autora y Directora del proyecto Upgrading Europe. Directora del programa Erasmus+AGM+. Autora del libro Europe: Project and Process , Brussels, Peter Lang, Fundación Academia Europea de Yuste, 2014.

Teresa Freixes Sanjuán. Catedrática Jean Monnet "ad personam". Licenciada en Derecho por la Universidad de Barcelona en 1973. Se doctoró en Derecho en la Universidad de Barcelona con la tesis "Los derechos sociales de los trabajadores" en 1983. Es Catedrática de derecho constitucional del Departamento de Ciencia Política y de Derecho Público de la UAB y catedrática Jean Monnet ad personam. Destacada experta de la UE y del Consejo de Europa, en derechos fundamentales, igualdad de género y minorías. Presidió la Fundació Universitària Martí l'Humà v ha sido Senior Expert de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del Instituto Europeo para la Igualdad de Género. También fue directora del Observatorio para la Igualdad de la UAB. En 2004 fue nombrada Mujer Europea por su contribución a la construcción jurídica de la unión europea. Ha participado en la elaboración de los Tratados de Ámsterdam, Niza y Lisboa, la Constitución Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (como experta legal). Es miembro de la Real Academia Europea de Doctores y dirige el Centro de Estudios de Derechos Humanos de la UAB y el grupo de investigación consolidado sobre Derecho Constitucional Europeo y Derechos Fundamentales.

**Ignacio Ubaldo González Vega**. Portavoz de Juezas y Jueces para la Democra-

cia. Magistrado destinado actualmente en el Juzgado de lo Penal núm. 20 de Madrid. Ingresó en la carrera judicial en el año 1992 en la categoría de Juez ha estado destinado en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 3 de Figueres (Girona) v en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 2 de Laviana (Asturias), v como Magistrado en el Juzgado de lo Penal número 1 de Huelva, y posteriormente en el Juzgado de lo Penal número 21 de Barcelona, especializado en ejecuciones penales. Ha sido lefe de Sección en el Servicio de Formación Continua de la Escuela Judicial. en el Consejo General del Poder Judicial, y posteriormente, Jefe de Sección en el Servicio de Relaciones Internacionales. Ha participado en numerosos proyectos de cooperación de ámbito internacional, especialmente en materia de cooperación judicial internacional, derecho comparado y en formación judicial, y actualmente es punto de contacto de la Red Judicial Europea en materia penal.

Ramón Jáuregui Atondo. Ingeniero Técnico y Abogado. Desde 2014, es Parlamentario Europeo por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), miembro de la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo y de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios. Es además Co-Presidente europeo de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) del Parlamento Europeo. Ha sido: Alcalde de San Sebastián (Gestora Municipal de 1978); Concejal Ayuntamiento de San Sebastián (1979-1980); Secretario General de la UGT de Euskadi (1980-1983); Delegado del Gobierno en el País Vasco (1983-1986); Vicelehendakari del Gobierno Vasco (1987-1991); Consejero de Justicia y Trabajo del Gobierno Vasco (1994-1997).

En el PSE y en el PSOE, ha sido: Secretario General del PSE-EE (PSOE 1988-1998); Miembro de la Ejecutiva Federal del PSOE y Secretario de Política Autonómica (19932000); Diputado por Álava en el Congreso de los Diputados y Portavoz del PSOE de Política y Empleo y en la Comisión Constitucional (2000-2008); Secretario General del Grupo Parlamentario Socialista (2008-2009); Parlamentario Europeo y Portavoz del Grupo Socialista en la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo (Julio de 2009); Ministro de la Presidencia del Gobierno de España (Octubre de 2010). En Noviembre de 2012 es elegido diputado por la circunscripción de Álava. Es Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

Miguel Ángel Martín Ramos. Responsable de Asuntos Europeos y Delegado de la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste (FAEIY) en Bruselas desde el año 2000, en colaboración con la Oficina de Extremadura en Bruselas, especializado en temas europeos relacionados con la cultura, la educación, la juventud, el deporte, la política audiovisual, la ciudadanía europea, la memoria europea y las políticas sociales. Ha coordinado la organización, a nivel europeo, de varios cursos de verano, seminarios, foros, congresos, encuentros, debates, exposiciones, conciertos, publicaciones y proyectos de investigación académica, así como la Academia Europea e Iberoamericana de Yuste v el Premio Europeo Carlos V. Es responsable de las relaciones con las instituciones europeas y organismos internacionales, el desarrollo y coordinación de proyectos europeos, y la representación de la FAEIY en varias redes europeas de carácter cultural, social y académico (Centro Europeo de Fundaciones, Foro Europeo de la Discapacidad o el Grupo Europeo de Ciudadanía Activa, entre otras). Ha presidido la Plataforma Europea para el Acceso a la Cultura, v el Grupo sobre Diversidad Lingüística e Inclusión Social de la Plataforma Europea del Multilingüismo. Es miembro del Consejo de Administración y Dirección de

 $P_{\text{liegos de}}\,Y_{\text{uste}} \hspace{1.5cm} \text{N}^{\circ}\,18,\,2017\text{-}2018$ 

la Asociación Jean Monnet desde el 2006; miembro de honor y fundador del Instituto Europeo Jean Monnet de México; miembro del Grupo Estratégico de la Iniciativa A Soul for Europe desde 2012, y Miembro de la Casa Europea de la Cultura desde 2014.

Juan Carlos Moreno Piñero. Director de la Fundación Academia Europea de Yuste. Doctor en Derecho por la Universidad de Extremadura, Licenciado en Derecho, en la especialidad de Derecho Privado, por la Universidad de Sevilla. Ha sido asesor jurídico de algunas de las más importantes empresas públicas extremeñas. Profesor de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad de Extremadura en la que ha impartido, entre otras, las asignaturas de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y Política Social. Ha desarrollado una amplia actividad en el ámbito de las fundaciones, tanto en la faceta investigadora como en la de gestión. En cuanto a la primera, su tesis doctoral tiene por título "Análisis del régimen jurídico de las fundaciones y propuestas para un futuro renovado" y ha escrito varios ensayos, entre ellos "El tiempo de las fundaciones", galardonado con el Premio Antonio Cuéllar Gragera de investigación jurídica. En cuanto a la labor gerencial, ha sido director de la Fundación Schlegel, patrono y secretario de la Fundación San José de Villafranca y patrono y secretario general de la Fundación Centro de Estudios Presidente Rodríguez Ibarra.

Marcelino Oreja Aguirre. Ex Comisario Europeo. Ex Secretario General del Consejo de Europa. Miembro de la Academia Europea de Yuste y Premio Europeo Carlos V. Marcelino Oreja Aguirre (Madrid, 13 de febrero de 1935) es jurista, político y diplomático español. Doctorado en Derecho por la Universidad de Madrid, se formó en la carrera diplomática siendo destinado a los veinticinco años al gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores. En

1976, durante el primer gobierno de Adolfo Suárez, fue nombrado Senador Real en la Legislatura Constituyente y ministro de Asuntos Exteriores, cargo que mantuvo hasta 1980. En 1977 presentó en Bruselas la petición de apertura de negociaciones con la Comunidad Europea y presidió la delegación española para el inicio de las negociaciones en febrero de 1979, siendo presidente de la Comisión negociadora. Ese mismo año solicitó el ingreso de España en el Consejo de Europa y firmó la adhesión a la Organización y al Convenio de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales.

En 1980 presidió el Comité de Ministros del Consejo de Europa. En 1984 fue el primer español elegido, por mayoría absoluta, secretario general del Consejo de Europa. En 1988 fue nombrado Europeo del Año por la Fundación Europea de la Ciencia, el Arte y la Cultura, que presidía Simone Veil. En 1989 fue elegido parlamentario europeo en las listas del Partido Popular v colaboró en la redacción del primer borrador de un modelo de constitución para la Unión Europea en 1993. Ese mismo año fue nombrado profesor de la Cátedra Jean Monnet de Instituciones Europeas en la Universidad Complutense, función que desempeñó hasta 1999. Posteriormente fue designado comisario europeo de Transportes y Energía bajo la presidencia de Jacques Delors y participó en la elaboración del Tratado de Maastricht.

Miembro de la Academia Europea de Ciencias y Artes, académico de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, de la que ha sido secretario, vicepresidente y presidente. Es doctor en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad Complutense de Madrid y doctor honoris causa por las universidades de Zaragoza y Sevilla; presidente del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo. Ha impartido nume-

rosas conferencias sobre temas europeos y es autor de múltiples publicaciones.

Actualmente preside el grupo de reflexión sobre cuestiones europeas en la Universidad CEU-San Pablo. El 9 de abril de 2010 fue nombrado Marqués de Oreja por Su Majestad el Rey Juan Carlos I en reconocimiento a su trayectoria.

FÁTIMA PABLOS MATEOS. Licenciada en Derecho y Doctora en Derecho por la Universidad de Extremadura. Universidad en la que también cursó el Máster Universitario en Investigación en Ciencias Sociales y Jurídicas y en la que en la actualidad desarrolla su actividad docente.

También ha sido docente en la Universidad Internacional de la Rioja impartiendo clases en el Grado en Derecho y en el Máster de Fiscalidad Internacional.

Ha publicado una monografía sobre Hacienda local titulada "Autonomía y suficiencia financiera de la Hacienda municipal" y diversos artículos en revistas especializadas.

Junto a su principal línea de investigación, la Hacienda local, ha desarrollado proyectos sobre la estructura de financiación estatal y autonómica, fiscalidad en clave de género y empresarial. Ha asesorado en materia de fiscalidad a empresas y particulares. Además, ha asistido a congresos y seminarios y presentado comunicaciones a congresos nacionales e internacionales.

CLARA RIVERO MEDINA. Periodista de RTVE, desde hace 31 años, los mismos 31 años de la integración de España en la UE. Un acontecimiento que no ha pasado desapercibido para ningún periodista en las tres últimas décadas y que ha marcado sin duda el día a día de su trabajo en cualquiera de los ámbitos en los que haya ejercido su profesión: el local, el nacional y

el internacional. Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Complutense y Master en Periodismo por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria comenzó su recorrido como periodista en Radio Cadena española y Radio Nacional de España en Canarias donde dirigió varios programas y fué redactora de los servicios informativos entre 1986 y 1994. Después pasó al Centro de Producción de TVE en Canarias en el que fue Jefa de los Servicios Informativos y Directora del Centro hasta el 2008. En los últimos nueve años ha ejercido su labor periodística en los servicios centrales de informativos de TVE en Madrid donde ha dirigió el programa EUROPA del Canal 24Horas entre 2008 y 2013 y del que ahora es subdirectora.

Ignacio Sánchez Amor. Diputado del Congreso de los Diputados. Portavoz socialista en la Ponencia sobre Brexit de las Cortes. Diputado del Congreso de los Diputados por la provincia de Badajoz desde noviembre de 2011. Vicepresidente Comisión del Estatuto del Diputado, Portavoz Adjunto de la Comisión Constitucional, vocal en la Comisión de Interior y en la Comisión Mixta para la Unión Europea. Adscrito a la Comisión de Asuntos Exteriores. Vicepresidente de la Delegación española en la Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa OSCE desde febrero de 2012. Coordinador del Intergrupo de relaciones con Portugal del Congreso. Vinculado a Portugal desde su primera actividad académica en el área del Derecho Constitucional, ha sido responsable de asuntos europeos y de las relaciones con Portugal de la Junta de Extremadura desde 1989 a 2007. Bajo su dirección se firmaron los acuerdos con las regiones portuguesas fronterizas, se crearon el Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, "Agora. El Debate Peninsular", se impulsó la enseñanza del portugués y se publicaron muchas obras de origen o temática portuguesa. Participa frecuen-

 $P_{liegos\ de}\ Y_{uste} \qquad \qquad N^{\circ}\ 18,\ 2017\text{-}2018$ 

temente en la vida política portuguesa, desde las cumbres bilaterales al referéndum de regionalización o los congresos del Partido Socialista, pasando por numerosas intervenciones públicas en todo tipo de foros académicos y políticos. Es miembro del Conselho Geral del Instituto Politécnico de Portalegre y Comendador dela Orden de Mérito de la República Portuguesa por distinción del Presidente Jorge Sampaio.

**STEFANO SANNINO**. Es Embajador de Italia en España y Andorra desde el 21 de marzo de 2016.

Desde julio de 2013 a marzo de 2016 Stefano Sannino fue Representante Permanente de Italia ante la Unión Europea en Bruxelles. El Embajador Sannino trabajó durante mucho tiempo en la Comisión Europea en Bruxelles. Después de un periodo en el Gabinete del Presidente de la Comisión (de 2002 a 2004) entró en la Dirección General de Relaciones Exteriores como Director para la gestión de las crisis y Representante en el COPS (2004-2006), luego Director para América Latina (2008-2009) v finalmente como Director General Adjunto para Asia y América Latina (2009-2010). En el 2010 se incorporó a la Dirección General Ampliación como Director General Adjunto y luego como Director General, cargo que tuvo hasta junio 2013.

De 2006 al 2008 fue Consejero Diplomático del Presidente del Consejo y su Representante Personal para las Cumbres del G8.

Anteriormente asumió cargos ante Organizaciones Internacionales (Embajador, Jefe de Misión OSCE en Belgrado del 2001 al 2002) y en el seno del Servicio Diplomático italiano: Vice Jefe de Misión de la Embajada de Italia en Belgrado (1994-1996),

Jefe de Secretaría del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores (1996-1998), Consejero Diplomático y sucesivamente Jefe de Gabinete del Ministro del Comercio Exterior (1998-2001).

MATTHIJS VAN BONZEL. El Sr. Matthijs van Bonzel se especializó durante sus estudios en las Universidades de Utrecht y Michigan en asuntos de comercio internacional y de integración económica mundial. Después de sus estudios de Derecho, hizo prácticas en la Comisión Europea en Bruselas, en políticas de Cooperación al Desarrollo. El Sr. van Bonzel ingresó en el Ministerio de Asuntos Exteriores en 1982. Fue nombrado vocal asesor en el Departamento de la OTAN del Ministerio, pasando a la Embajada de Países Bajos en San José (Costa Rica) en 1985 como responsable de la coordinación del programa regional de cooperación al desarrollo y de refugiados en América Central. A partir de 1989, el Sr. van Bonzel tuvo varios cargos en el Departamento de Integración Europea: fue miembro del equipo negociador del Tratado de Maastricht del 1991 y fue jefe del equipo negociador del Tratado de Ámsterdam de 1997. De 1997 a 2001 el Sr. van Bonzel fue Consejero de la Representación Permanente de los Países Bajos ante la Unión Europea en Bruselas y después, Jefe de la Sección Política de la Embajada en Berlín (Alemania). Desde 2005 hasta julio de 2008 el Sr. van Bonzel fue Ministro Plenipotenciario y Jefe de la Sección Económica de la Embajada de los Países Bajos en Tokio (Japón). Con posterioridad fue Embajador de los Países Bajos en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá, con domicilio en San José, Costa Rica (2008-2011) y Embajador de los Países Bajos en Bucarest, Rumania (2011-2015). Actualmente es Embajador en Madrid, España.



## FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERICANA DE YUSTE

Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen en primer lugar una solidaridad de hecho. Esta afirmación contenida en la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 ha sido una motivación constante en la travectoria que la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste inició el 9 de abril de 1992. En estos veinticinco años ha trabajado afanosamente mediante numerosas acciones en los ámbitos de la cultura, la investigación, la educación y el compromiso social para conseguir el sueño perseguido por generaciones de europeos durante siglos, y especialmente tras el desastre que supuso la Segunda Guerra Mundial: una Europa en paz, próspera, estable, libre, democrática, solidaria con los más débiles y respetuosa con la diversidad; una Europa organizada y viva que, conociendo y asumiendo las grandezas y errores de su pasado, se dirija confiada al futuro como un tiempo de convivencia pacífica.

En estos años, la Fundación Academia Europea e Iberoamericana de Yuste ha convertido el Real Monasterio de Yuste y el Palacio de Carlos V en un lugar de encuentro físico e intelectual de gentes venidas de los más diversos confines, un espacio en el que confluyen ideas, en el que se unen en plano de igualdad la sabiduría de nuestros académicos con el entusiasmo por aprender de los jóvenes; un enclave plural, libre y comprometido en la reflexión sobre los problemas que acucian a los ciudadanos europeos, y un valioso cauce de proyección

de la imagen de Extremadura y de España en el exterior. En esta labor, la Academia se ha erigido como el sustento intelectual del proceso de construcción de Europa en el que la Fundación está comprometida. Nuestro agradecimiento a los académicos Gustaaf Janssens (Bélgica), Ursula Lehr (Alemania), Antonio López (España), Marcelino Oreja Aguirre (España), Joaquim Verissimo Serrão (Portugal), Abram de Swaan (Países Bajos), Edoardo Vesentini (Italia), Zsuzsanna Sandorné Ferge (Hungría), Hans Küng (Suiza), Margarita Salas (España), Peter Piot (Bélgica), Alain Touraine (Francia), Valentín Fuster (España), Edgar Morin (Francia), María João Pires (Portugal), Paul Preston (Gran Bretaña), Mª Carmen Iglesias (España), Juan Carlos Rodríguez Ibarra (España), Monica Luisa Macovei (Rumanía), Manuela Mendoça (Portugal), Martti Ahttisaari (Finlandia), Federico Mayor Zaragoza (España), Franz Welser-Möst (Austria) y Rebeca Grynspan Mayufis (Costa Rica). Y nuestro homenaje permanente en el recuerdo hacia los académicos ya fallecidos: Umberto Eco (Italia), Gilbert Trausch (Luxemburgo), Reinhard Selten (Polonia), Peter Shaffer (Gran Bretaña), Tzvetan Todorov (Bulgaria), Inge Schoenthal Feltrinelli (Alemania), Vaclav Havel (República Checa), Antonio Tabucchi (Italia), Bronislaw Gemerek (Polonia), Willem Frederik Duisenberg (Países Bajos), Gaston Thorn (Luxemburgo), Ilya Prigogine (Rusia), Cardenal Franz Köning (Austria), Manuel Fernández Álvarez (España), José Saramago (Portugal), Mstislav Ros-

 $Pliegos de Yuste \\ N^{\circ} 18, 2017$ 

tropovich (Azerbaiyan) y Heinrich Rohrer (Suiza).

Durante este cuarto de siglo, la Fundación ha organizado cientos de cursos de verano, seminarios, jornadas, encuentros, exposiciones, conciertos... junto con numerosas redes y universidades españolas y europeas, especialmente con la Universidad de Extremadura y en estrecha colaboración con Patrimonio Nacional, la Orden de San Jerónimo y la Orden de San Pablo Primer Eremita; centenares de alumnos becados para asistir al Campus Yuste; noventa doctorandos beneficiados con las Becas Europeas de Investigación y Movilidad asociadas al Premio Europeo Carlos V que les han permitido culminar sus tesis doctorales, profesionales hoy que se integran en la Fundación como Red Alumni... son algunos de los resultados conseguidos por esta Fundación reconocida por la Unión Europea como Organización de Interés Europeo y que trabaja en el ámbito de la Acción Exterior de la Junta de Extremadura.

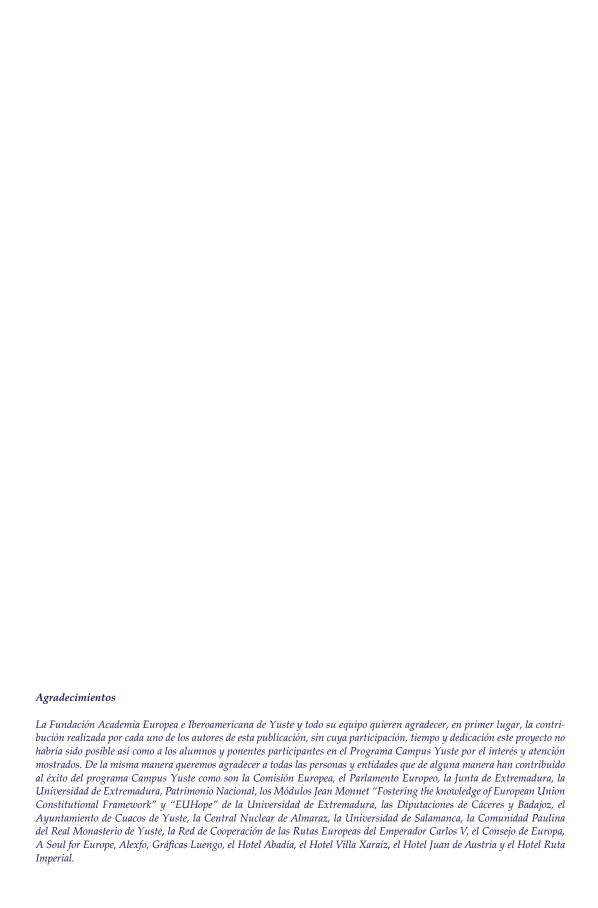
A fin de reconocer a las personas, organizaciones, proyectos e iniciativas que han contribuido con su esfuerzo al conocimiento general y engrandecimiento de los valores culturales e históricos de Europa, la Fundación instituyó el Premio Europeo Carlos V. Durante este tiempo ha galardonado a doce insignes personalidades: Jacques Delors, Wilfried Martens, Felipe González, Mijaíl Gorbachov, Jorge Sampaio, Helmut Kohl, Simone Veil, Javier Solana, José Manuel Durão Barroso, Sofía Corradi, Marcelino Oreja Aguirre y Antonio Tajani.

Desde el año 2017, el Premio se concede anualmente y se entrega el día 9 de mayo, haciéndolo coincidir con el Día de Europa, en un acto solemne que tradicionalmente ha sido presidido por S.M. el Rey.

Y en 2017 hemos abierto nuevos horizontes ampliando nuestros objetivos hacia Iberoamérica. Esta nueva fundación sirve de punto de conexión entre Europa e Iberoamérica y cimentada sobre los pilares de la lealtad, del respeto por la respectiva identidad, del mutuo beneficio y de la solidaridad, tiene como objetivos los de contribuir a la promoción de la democracia, el respeto a los derechos humanos, el fomento de la paz y la concordia internacional así como el desarrollo integral, armónico, equilibrado y sostenible de todos los pueblos y naciones del mundo, especialmente mediante la promoción de la cultura, la investigación, la difusión del conocimiento, la integración social y la promoción del multilingüismo.

Yuste está llamado a ser en el futuro un lugar de encuentro de dos mundos distintos pero a la vez complementarios: Europa e Iberoamérica. El Real Monasterio de Yuste deberá convertirse en casa común en la que, venidos de un lado y otro del Atlántico, ahondemos en nuestras raíces y, en ocasiones, limemos asperezas. Sin duda alguna, gracias a aportaciones como las que se recogen en este libro, el camino adecuado está ya emprendido.

Juan Carlos Moreno Piñero Director de la Fundación Academia Europea de Yuste



# Pliegos de Yuste

N° 18, 2017-2018

## ÍNDICE

PREFACIO	5
PONENCIA INAUGURAL	
Ramón JÁUREGUI ATONDO. El futuro de la integración europea	11
PARTE I Historia y derecho de la unión europea	
José Ángel CAMISÓN YAGÜE. El claroscuro legado del Tratado de Mastrique: una reflexión sobre el método funcionalista	27
Stefano SANNINO. Relanzar el proyecto europeo es necesario y posible	37
Matthijs VAN BONZEL. El legado de Roma y Maastricht frente a los desafíos de Europa	41
PARTE II EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EU PEA	RO-
Ignacio Ubaldo GONZÁLEZ VEGA. La cooperación judicial penal en la UE: orígenes, presente y perspectivas de futuro	47
PARTE III maastricht. el gran salto hacia la unión política y ciudadana	
Susana DEL RÍO VILLAR. Democracia representativa y ciudadanos en el proceso de integración europea	71
Alejandro CERCAS ALONSO. El Tratado de Maastrich. Debates Políticos y Parlamentarios	77
Ignacio SÁNCHEZ AMOR. Europa en el mundo 60 años después	89
Clara RIVERO MEDINA. El futuro de Europa será Glocal y Social	101
PARTE IV EUROPA. ¿QUO VADIS?	
Teresa FREIXES SAN JUÁN. Europa en la encrucijada	109
Francisco ÁLVAREZ ARROYO, Fátima PABLOS MATEOS. <i>La fiscalidad de la Unión Europea: A</i> Chrsitmas Carol	117
Marcelino OREJA AGUIRRE. Europa 60 años de paz y progreso	135
AUTORES	149
FUNDACIÓN ACADEMIA EUROPEA E IBEROAMERIACANA DE YUSTE	155







