

Area de Estudios Europeos e Internacionales

INFORMES DE LA FUNDACIÓN

2009
NOVIEMBRE
15

El Tratado de Lisboa

Algunas reflexiones sobre
su alcance con el telón de fondo
de la Constitución Europea

RAMÓN BAEZA
Director de Estudios Europeos e Internacionales.
Fundación 1º de Mayo



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838
www.1mayo.ccoo.es | 1mayo@1mayo.ccoo.es

Informes de la Fundación. ISSN 1989-4473

El Tratado de Lisboa

Algunas reflexiones sobre su alcance con el telón de fondo de la Constitución Europea

RAMÓN BAEZA

Director de Estudios Europeos e Internacionales. Fundación 1º de Mayo

NOTA:

Las notas a pie de página se relacionan al final del texto.

El pasado 2 de octubre los ciudadanos irlandeses –en una suerte de *repesca*, que más adelante analizaremos- se pronunciaron nítidamente a favor de la ratificación del Tratado de Lisboa. Pocos días después el presidente polaco, Kacinsky, refrendaba la ratificación del texto aprobada por la Dieta y el Senado de su país año y medio atrás¹ y que hasta ese momento se había negado a firmar amparándose en las incertidumbres generadas por Irlanda. En el momento de escribir estas páginas parece que el ultraliberal y európhobo presidente de la República Checa, Vaclav Klaus, ha decidido emular a su homólogo polaco². La entrada de vigor del Tratado de Lisboa por fin se vislumbra en un futuro próximo. Concluirá así una crisis institucional de la Unión Europea casi cronificada, cuyas raíces podemos situar en el “no” irlandés al Tratado de Lisboa de junio de 2008, en los “noes” francés y holandés al Tratado por el que se *establecía* una Constitución para Europa o, incluso, en el propio Tratado de Niza, cuyo texto implícitamente reconocía que no respondía a los retos para los que había sido redactado.

A lo largo de las páginas siguientes intentaremos efectuar una aproximación al Tratado de Lisboa, explicando las principales modificaciones que introduce en el derecho primario de la Unión Europea e intentando reflexionar sobre si éstas permitirán un funcionamiento más eficaz, transparente y democrático de la Unión o si favorecerán que ésta se transforme en un auténtico actor global. Adelantamos que, en nuestra opinión, el Tratado responde de forma moderadamente satisfactoria a los retos pendientes del proceso de integración, especialmente al institucional tras la última macroampliación. También resulta positiva la inclusión de valores y principios, junto con la inserción –aun de forma un tanto vergonzante- de la Carta de Derechos Fundamentales. Y no debe desdeñarse que el Tratado cierra –previsiblemente por largo tiempo- la prolongada incertidumbre en la que ha primado más el *cómo* se iban a hacer las cosas sobre el *qué* cosas hacer.

Pero, tanto como en el texto nos fijaremos en el contexto: el Tratado de Lisboa como resultado de un largo proceso que tiene como referencia inexcusable la fracasada Constitución Europea. Desde esta perspectiva los resultados han

sido mucho más decepcionantes, alzándose como exponente de la crisis del modelo de integración europea tal y como lo hemos conocido hasta el momento y que no puede prolongarse mucho más en el tiempo. El Tratado de Lisboa supone un abandono de elementos materiales –y sobre todo simbólicos- de unión política con respecto a la fallida Constitución. El Tratado –junto con los avatares que han rodeado a los referendos de Irlanda- ha demostrado, una vez más, que si los consensos arduamente alcanzados en el proceso de integración son revisados, siempre triunfan las alternativas más nacionalistas, insolidarias y contrarias a la profundización de la dimensión política. En un momento en el que la ausencia de una confrontación política concreta permite una reflexión más sosegada, hemos de concluir que sólo las fuerzas más reaccionarias y refractarias al proceso de integración son las que tradicionalmente han demostrado tener capacidad para forzar la relectura de los grandes acuerdos europeos. Esta lección debería tenerse en cuenta ahora que nada más –y nada menos- tenemos como desafío exprimir todas las potenciales capacidades del nuevo tratado.

El origen del Tratado de Lisboa en el marco de una triple crisis de la integración europea: institucional, presupuestaria y ampliaciones

Tras una brevísima Conferencia Intergubernamental, el 13 de diciembre de 2007, los Jefes de Estado y de gobierno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea rubricaron en el Monasterio de los Jerónimos de la capital portuguesa el llamado Tratado de Lisboa. Este texto reforma el Tratado de la Unión Europea y transforma el Tratado de la Comunidad Europea en Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Su firma inició un proceso de ratificación –básicamente parlamentario- que se preveía que concluyera a finales 2009 cerrando una de las crisis más graves que han aquejado al proceso de integración europeo.

Esta ceremonia, más allá de sus aspectos formales, tuvo un involuntario valor icónico y muy representativo de las paradojas que afectan al proceso de integración europea. Como preludio a la firma material del Tratado, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros escucharon solemnemente el “Himno a la Alegría” mientras ondeaba la bandera azul, cuyo centro albergaba doce estrellas amarillas formando un círculo. En principio, nada sorprendente puesto que el cuarto movimiento de la novena sinfonía de Beethoven y la citada bandera se asocian a la Unión Europea (aunque su origen, se encuentre en el Consejo de Europa). La ironía radicó en que esos mismos Jefes de Estado y de Gobierno habían decidido eliminar toda referencia a ambos símbolos en el Tratado de Lisboa, enmendando así la opción de la Constitución Europea al respecto.

Dejando a un lado los aspectos simbólicos, el origen del Tratado de Lisboa es parte integrante de un conjunto acontecimientos que conforman un auténtico punto de inflexión en la construcción europea. El proceso de unidad, tal y como

lo hemos conocido hasta el momento, ha entrado en crisis y obedecerá a una lógica distinta en el futuro.

En primer lugar, el dinamismo experimentado por el proceso de integración en los últimos 20 años sufrirá una considerable desaceleración. Desde 1986, los Tratados constitutivos de las comunidades europeas fueron modificados por el Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza. Todos, con mayor o menor ambición y acierto, contribuyeron a profundizar los niveles de unión política. El Tratado de Lisboa cierra este ciclo. La mayor parte de las previsiones apuntan a que no asistiremos a nuevas reformas en un lapso de tiempo cifrado entre 15 y 25 años.

También parece haber concluido el ciclo continuado de ampliaciones que ha llevado a la Unión de asociar a seis Estados –más o menos homogéneos- en 1957 hasta la heterogeneidad de los 27 actuales. Previsiblemente, asistiremos a una próxima adhesión de Croacia y Macedonia que cerrarán nuevas admisiones sin llegar a precisarse las fronteras exteriores de la Unión.

Significativos sectores de opinión afirman que la confianza en el proceso de integración se ha resentido por las más recientes ampliaciones que se perciben forzadas en plazos y permisivas en condiciones. Una parte de los nuevos Estados miembros no cumplirían los requisitos de Copenhague, la democracia no estaría asentada, no se respetaría el Estado de derecho, el poder judicial obedecería al Ejecutivo, la corrupción política y económica estarían generalizados y su lealtad hacia el proceso de integración europeo sería limitado, dificultando su evolución. El rechazo a las adhesiones recientes y el temor a posibles futuras –especialmente a Turquía- habrían sido determinantes en el “no” francés y holandés a los referendos sobre la Constitución Europea. Las constantes y masivas ampliaciones han fracturado a la opinión pública y han dado el liderazgo al Reino Unido en su perseverante idea de consolidar una inmensa zona de libre comercio y de difusa cooperación política³. No obstante, también puede constatarse que hay quienes ponen en duda la existencia de una “fatiga de ampliaciones” o, en todo caso, la sitúan en mayor medida entre los gobiernos y las elites políticas que en los ciudadanos. Empíricamente las ampliaciones habrían sido beneficiosas desde una perspectiva comercial, de flujos de inversiones y de crecimiento económico, contribuyendo a la reducción de los flujos migratorios. Desde esta perspectiva, el rechazo a las ampliaciones obedecería en mayor medida a condicionantes nacionales que al temor de una difuminación de la identidad europea⁴.

Como tercer elemento de crisis aludiremos a los presupuestos de la Unión, más concretamente a las perspectivas financieras 2007-2013, cuya negociación final y aprobación hay que contextualizar en los meses inmediatamente posteriores al rechazo al Tratado Constitucional por holandeses y franceses. Los Estados mostraron una enorme dificultad para llegar a un consenso sobre el nivel de recursos y el reparto de las aportaciones nacionales que garantizasen la suficiencia financiera de una Europa ampliada y, en principio, mayoritariamente dispuesta a profundizar en su unión. El consenso alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 fue, además, dificultado por la Presidencia de turno del Consejo –ostentada por el Reino Unido- que pareció trabajar más a

favor de parte –mantenimiento de su cheque- que en la busca de un punto de encuentro compartido por el conjunto de los Estados de la Unión. El acuerdo se alcanzó, como ya es tradicional, de madrugada y tras planear en varios momentos la amenaza de un nuevo fracaso. La intervención de Angela Merkel fue decisiva para conseguir desempantanar las negociaciones, haciendo una vez más verosímil el dicho de “*Europa es cuando todo el mundo se pone de acuerdo y Alemania paga*”⁵.

Tal vez lo único positivo del acuerdo es que se alcanzara, dado que su ausencia hubiera podido sumir a la Unión en una crisis sin apenas precedentes y que tendría graves repercusiones no sólo para el proceso de integración sino también para el conjunto de los Estados miembros. Fue, además, todo un síntoma de los graves problemas por los que atravesaba el proceso de construcción europea: cuando la Unión se amplió a doce nuevos países con escasos recursos, se recortaron los presupuestos. Los nuevos Estados miembros, compuestos en su práctica totalidad por regiones que se encuentran por debajo del 75% de la renta media comunitaria y, por lo tanto, objeto preferente de la política regional comunitaria y de los fondos de finalidad estructural. Con la ampliación, las disparidades territoriales y sociales de la Unión se incrementaron. Las fronteras exteriores de la Unión se ampliaron lindando, por vez primera, con algunos Estados que presentaban una notable inestabilidad político-institucional. Frente a la magnitud de estos retos el acuerdo del Consejo de diciembre de 2005 decidió poner el límite de los créditos para compromisos en el 1'045% de la Renta Nacional Bruta (RNB) del conjunto de los Estados miembros. Para realizar una justa evaluación de lo que supone esta decisión, la compararemos con las perspectivas financieras 1993-1999 (conocidas por *Paquete Delors II*) que debían sufragar la puesta en práctica de las reformas introducidas por el Tratado de Maastricht. El Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 decidió que el techo de recursos llegara hasta el 1'27 de la RNB comunitaria. Es decir, una Unión de 15 Estados miembros, más cohesionada y con menores niveles de integración se dotaba de un marco financiero más ambicioso que el adoptado en 2005. No puede por menos que concluirse que estos presupuestos son manifiestamente insuficientes para garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos y los compromisos contraídos con los nuevos Estados miembros, tal y como lo subrayó el Parlamento Europeo⁶.

Esta cicatería presupuestaria puede explicarse en función de dos variables. En primer lugar, las economías de Francia y Alemania –los países que más contribuyen al presupuesto europeo- bordearon el estancamiento en los años previos a las negociaciones. Exigirles un mayor esfuerzo resultaba, además, complicado cuando, al mismo tiempo, la Comisión Europea les había exigido reducir sus déficit presupuestarios para mantenerse dentro de los límites establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Menos justificable fue la tendencia cada vez más evidente a primar el principio de “saldos netos”, por el que los principales contribuyentes pretendieron equilibrar sus flujos financieros con la Unión. En esta lógica se encuentra la negociación del cheque británico pero también, recordemos, uno de los principales argumentos que contribuyó al rechazo del proyecto de Tratado Constitucional en Holanda.

obligado hacer mención a dos aspectos relevantes: su distribución entre las diferentes políticas y su repercusión en España.

El 35% del total de los presupuestos (unos 293.000 millones €) se destinaron a la denostada Política Agraria Común (PAC). Las críticas a los recursos asignados a la PAC han arreciado en las últimas décadas, argumentándose que no se corresponden con la dimensión real del sector, que contribuyen al empobrecimiento de los países en desarrollo o que atentan contra los principios de la Organización Mundial del Comercio. (OMC). Debe notarse, sin embargo, que la PAC es una de las muy escasas competencias exclusivas de la Unión, por lo que toda la financiación en este campo procede de las arcas europeas. Tampoco debe desdeñarse que desde la anteriormente citada Cumbre de Edimburgo, en 1992, las partidas consignadas a la agricultura no han hecho más que decrecer. Las políticas estructurales y de cohesión –aquellas destinadas a combatir las desigualdades sociales y regionales en el seno de la Unión- absorbieron algo más del 35% del presupuesto (299.000 millones €). Especialmente significativas fueron las partidas directamente relacionadas con la Estrategia Renovada de Lisboa (fomento del empleo, el crecimiento económico y la innovación, 72.000 millones €) que el Consejo Europeo dejó reducidas a poco más de la mitad respecto a la propuesta presentada por la Comisión Europea. Nos encontramos así ante una flagrante contradicción entre el discurso oficial, que situaba las políticas de I+D+i y la protección social en el centro del modelo tendente a hacer de la economía europea la más competitiva del mundo. De la misma forma, las partidas consignadas para acciones exteriores difícilmente cubren los objetivos de cooperación al desarrollo y la política europea de vecindad.

Refiriéndonos a las repercusiones que las perspectivas financieras 2007-2013 se prevén para España, éstas se vinculan tanto al establecimiento del techo del gasto en el 1% del PIB como al mecánico traslado de gran parte de los fondos con finalidad estructural y de cohesión hacia los países del Este⁷. Es lo que se denominó “efecto estadístico” por el que, como consecuencia de la adhesión de los doce nuevos Estados miembros, se elevó automáticamente la renta media comunitaria de varias regiones españolas que dejaron de ser receptoras de una parte importante de fondos europeos. Por lo tanto, tanto como consecuencia de esta nueva situación como del propio crecimiento económico superior a la media europea, en algún momento del periodo 2007-2013 España podría transformarse en contribuyente neto del presupuesto comunitario⁸. No obstante, para que este tránsito se produzca de la forma menos abrupta posible se ha prorrogado el acceso de España al Fondo de Cohesión hasta 2013, incrementándolo en casi un 50% (hasta 3.250 millones €). Asimismo, se prevén ayudas para las regiones que pierdan fondos estructurales por el efecto estadístico (*phasing out*), ha creado un Fondo Tecnológico para España así como un fondo de ajuste a la globalización, para lucha contra el efecto de las deslocalizaciones. Obviamente, España también se beneficiará de las ayudas derivadas de la Política Agrícola Común (PAC) y de las restantes políticas de la Unión⁹. Teniendo en cuenta que, como consecuencia de la mayor prosperidad relativa de España, sus contribuciones al presupuesto de la Unión pasará de 61.300 millones de euros a 74.300 millones, puede concluirse que España continuará siendo re-

ceptor neto de fondos, con un saldo positivo de entre 5.000 millones y 6.000 millones de euros. Puede concluirse, por lo tanto, que España no soportará financieramente el coste de la ampliación, siendo incluso posible que sea receptora neta superando la media de renta *per capita* comunitaria.

En suma, la integración europea atraviesa una triple crisis sintomática del final del modelo vigente en las últimas décadas. Sus manifestaciones principales se encuentran en la quiebra del modelo de reforma del derecho originario, de admisión de nuevos miembros y de elaboración de los presupuestos.

Del Tratado de Niza a la Constitución Europea

Entre las singularidades del Tratado de Lisboa se encuentra que, aunque formalmente pretende dar respuesta a las evidentes carencias del Tratado de Niza, no puede dejar de ponerse en relación con un texto jurídicamente inexistente –el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, popularmente conocido como la Constitución Europea- pero que es parte inexcusable de su contexto político.

Recordemos. La última reforma de los Tratados Constitutivos, surgida del Consejo Europeo de Niza, desde su propio nacimiento, se consideró que no respondía a las exigencias que la habían justificado: no garantizaba el funcionamiento eficaz de una Unión ampliada a 25 miembros, no incrementaba significativamente la transparencia o la cercanía del proceso de adopción de decisiones a los ciudadanos y no fortalecía la presencia europea en el escenario internacional. De hecho, la propia Conferencia Intergubernamental de Niza indicaba el camino para la modificación del texto que proponía, incluyendo la “*Declaración relativa al futuro de la Unión*” (declaración nº 23) en la que se instaba a iniciar un debate amplio y profundo sobre la relación entre la Unión y los Estados miembros, la simplificación de los Tratados o el estatuto de la Carta Europea de Derechos Fundamentales. La declaración era en sí misma la prueba fehaciente de que la Cumbre de Niza no había alcanzado los objetivos deseados.

El Tratado de Niza posponía la adopción de instrumentos que permitieran ofrecer una respuesta europea frente a la aceleración del proceso de globalización tras la desaparición del orden internacional bipolar característico de la *guerra fría*, el continuo emplazamiento a Europa para que desempeñara un papel internacional acorde con sus potencialidades políticas y económicas o la necesidad de adecuar sus estructuras institucionales a una ampliación en ciernes de dimensiones desconocidas hasta ese momento. Tampoco a los síntomas de desafección que una parte creciente de la ciudadanía manifestaba respecto al proyecto europeo, especialmente conforme aumentaba el número de aquellos que no habían tenido una experiencia personal directa con alguna de las guerras mundiales o los inmediatos periodos posteriores. La propia Comisión Europea lo reconocía sin ambages: “*son muchos los que, frente a un sistema complejo, cuyo funcionamiento apenas entienden, cada vez confían menos en su capacidad para realizar las políticas que ellos desean. A menudo*

se percibe la Unión como algo remoto y, al mismo tiempo, demasiado intervencionista (...) les parece incapaz de actuar eficazmente frente a problemas claros, tales como el desempleo, los riesgos alimentarios o la delincuencia (...) Sin embargo, cuando la Unión actúa eficazmente, es raro que se le reconozca el debido mérito (...) los Estados miembros culpan a “Bruselas” con excesiva ligereza de las decisiones difíciles que ellos mismos han acordado o incluso propiciado”¹⁰.

En consonancia con lo previsto en la citada declaración n^o 23, y por mandato del Consejo Europeo de Laeken, en julio de 2002, inició sus trabajos una Convención destinada a preparar la reforma de los Tratados originarios, tal y como habían quedado tras la Cumbre de Niza. El formato de Convención (representantes de los gobiernos y de las Cámaras legislativas de los Estados miembros, de las instituciones de la Unión así como de los países candidatos a la adhesión) se utilizó por primera vez en la reforma de los Tratados¹¹. Esta experiencia novedosa quebró el monopolio ejercido hasta ese momento por los Estados miembros y ganó en legitimidad democrática. Junto con los representantes institucionales, en los trabajos de la Convención participaron los llamados “observadores activos”, representantes de la sociedad civil con capacidad de intervención y propuesta. Las organizaciones sindicales estuvimos representadas por Emilio Gabaglio –en su calidad de Secretario General de la Confederación Europea de Sindicatos (CES)- y a través del Comité Económico y Social Europeo (CESE), órgano de representación institucional de los interlocutores sociales. Asimismo, a instancias del Consejo Europeo, todos los Estados miembros establecieron cauces de consulta destinados a recoger las aportaciones de las organizaciones representativas al debate sobre el futuro de Europa. Debe concluirse, por lo tanto, que nos encontramos con el proceso de reforma de los Tratados más transparente y participativo de los ocurridos hasta el momento.

En julio de 2003, la Convención entregó a Silvio Berlusconi, en calidad de Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Tres meses más tarde una Conferencia Intergubernamental acometió las negociaciones que concluirían con la adopción formal de un texto que, en líneas generales, respetó sin grandes modificaciones el documento elaborado por la Convención¹². La firma solemne del nuevo Tratado tuvo lugar el 29 de octubre de 2004 en Roma, iniciándose el proceso de ratificación por los Estados miembros. Parecía que, tras cinco décadas de efectiva integración económica, la Unión Europea se disponía a reforzar su dimensión política de forma trascendental.

Comisiones Obreras (CC.OO.) y la CES decidimos, en ambos casos por una amplia mayoría de los integrantes de los órganos de dirección, apoyar la ratificación del nuevo Tratado aun cuando éste se encontraba lejos de satisfacer las demandas que las organizaciones de trabajadores habíamos expresado a lo largo de su elaboración¹³. El Tratado constitucional fue considerado como un nuevo punto de partida. Un avance hacia el multilateralismo y una reacción frente a los intentos, desde posiciones neoliberales, de paralizar el proceso de integración, reduciéndolo a un mero mercado interior.

Dejando a un lado los debates sobre la naturaleza del texto¹⁴ –constitución o

tratado internacional-, de limitada relevancia desde una perspectiva sindical, entendimos que el Tratado fortalecía la unidad política europea, concretaba su proyecto político y su finalidad, racionalizaba las relaciones entre la Unión y los Estados, reconocía el papel de los ciudadanos como sujetos de la integración y daba una dimensión supranacional a un amplio conjunto de derechos políticos, económicos y sociales o fortalecía el papel de los interlocutores sociales¹⁵. Es decir, de acuerdo con las reivindicaciones tradicionales de las organizaciones progresistas, incrementaba en cantidad e intensidad los instrumentos de potencial regulación sobre un mercado interior en gran medida consolidado. Las ventajas que el texto ofrecía a los ciudadanos y trabajadores europeos eran reales, y constituían una mejora con respecto a las disposiciones precedentes. No puede dejar de tenerse en cuenta que había conseguido conciliar las aspiraciones de 25 Estados con tradiciones, culturas políticas, niveles de desarrollo, tamaño o población extraordinariamente dispares, conjurando el peligro de parálisis que había amenazado durante todo el proceso de negociación, tanto durante el periodo convencional como en la Conferencia Intergubernamental.

También dignos de mención eran la simplificación, mediante la consolidación en un solo texto de los tratados en vigor –Unión Europea y Comunidad Europea-, la desaparición del “sistema de pilares” de doble naturaleza –comunitaria e intergubernamental- instituido por el Tratado de Maastricht, la adquisición de personalidad jurídica por la UE y la simplificación de los instrumentos normativos (actos legislativos, no legislativos y no obligatorios).

No menos destacable era, en la Parte I, la inclusión y sistematización de un amplio catálogo de fundamentos, valores (libertad, democracia, derechos humanos, igualdad hombre mujer, derechos de las minorías, pluralismo, solidaridad,...) y objetivos (paz, libertad, protección social, desarrollo sostenible, cohesión, erradicación de la pobreza, desarrollo del Derecho internacional,...), característicos de democracias avanzadas que, para algunos Estados miembros, constituyen avances de consideración. No debe olvidarse que estos principios y objetivos, más allá de una mera enumeración retórica, serían elementos informadores del futuro desarrollo legislativo de la Unión Europea y, por lo tanto, dignos de ser tenidos en consideración.

Por último, sólo mencionaremos la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión como parte II de la Constitución y la racionalización institucional y del proceso de adopción de decisiones, toda vez que nos referiremos con más detenimiento a estos dos asuntos con posterioridad.

Las lecciones del rechazo a la Constitución Europea

El Tratado, en lo relativo a su ratificación, estaba formalmente concebido como un acuerdo internacional entre Estados. Para que se produjera su entrada en vigor, todos los Estados miembros, individual y unánimemente, de acuerdo con sus respectivas reglas constitucionales, deberían ratificarlo (art. IV-447). Podían encontrarse numerosos autores críticos con esa opción, señalando que la mayor parte de los acuerdos internacionales entran en vigor cuando los ra-

tifican un número determinado de signatarios, sin que se requiera la totalidad de ellos¹⁶. Desde un principio se asumió los riesgos de bloqueo que entrañaba esta opción: un solo Estado, con independencia de su dimensión, podía dejar sin efecto todos los acuerdos conseguidos en el marco de la Convención, de la Conferencia Intergubernamental así como las ratificaciones de otros socios. Hasta tal punto se consideraba probable esta eventualidad, que la Declaración 30 del Tratado preveía que, si dos años después de la firma, cuatro quintas partes de los Estados lo habían ratificado, pero uno o varios habían encontrado dificultades para hacerlo, el Consejo Europeo examinaría la situación.

Esta hipótesis no era descabellada teniendo en cuenta el resultado de los sondeos del Eurobarómetro en países como el Reino Unido o Dinamarca, junto con la inestabilidad política de alguno de los nuevos miembros de Europa oriental. Las incertidumbres se acrecentaban toda vez que determinados países, por imperativo de sus normas fundamentales o por una opción de mera oportunidad política, decidieron convocar referendos como procedimiento de ratificación¹⁷.

En CCOO –y en la CES- estábamos convencidos de que las posibilidades reales de revisión del texto la Constitución procederían de ámbitos conservadores, eurófobos o tendentes a debilitar sus aspectos más progresistas o favorables al fortalecimiento de la unión política. El riesgo real procedía de la derecha y no de la izquierda. Es decir, un fracaso del Tratado desembocaría en “menos Europa” y no al contrario¹⁸.

No nos encontrábamos frente a una situación inédita. Ya en 1992 Dinamarca había rechazado en referéndum la ratificación del Tratado de Maastricht lo que, desde determinados ámbitos, se explicó como el desapego de una ciudadanía bien informada a la deriva neoliberal del proceso europeo. Los acontecimientos posteriores demostraron lo erróneo de este análisis. En aquel momento la crisis se solventó otorgando excepciones respecto a las políticas de ciudadanía, exterior y monetaria que denotaban, sin ambages, una deriva nacionalista –xenófoba- y atlantista, más que europeísta de los daneses.

El diagnóstico más certero de las debilidades, fortalezas y oportunidades que enfrentaba el futuro de la Constitución nos lo ofreció el Parlamento Europeo, en su debate de la resolución relativa al Tratado Constitucional. No en balde, el Parlamento es la cámara de representación de la ciudadanía europea. Destacaremos algunos datos de especial relevancia:

- El resultado cosechado en votación por la resolución relativa al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue de 500 votos favorables, 137 contrarios y 40 abstenciones.
- En todas las opciones (si, no o abstención) se encontraron votos de representantes de todos los grupos políticos.
- Los grupos socialista, popular, verdes, liberales y Europa de las naciones, votaron mayoritariamente “sí”.
- El “no” tuvo, en más de dos terceras partes, un componente conservador (disidentes del Partido Popular Europeo), eurófobo (Grupo Independencia/

Democracia, compuesto por el Partido por la Independencia del Reino Unido, ultraconservadores religiosos de países del Este, Liga Norte italiana) o político-marginal (no inscritos, entre los que se encuentran ultraderechistas belgas, italianos y franceses).

- El “no” procedente de posturas críticas desde la izquierda (sustentadas sobre la denuncia de una escasa dimensión social, limitada unión política,...) estuvo representado por 34 diputados del Grupo Confederal de Izquierda Unitaria Europea/ Izquierda Verde Nórdica y por seis disidentes del grupo de los Verdes.

El resultado de la votación en el Parlamento Europeo demostró que, a escala europea, casi el 70% de la oposición a la Constitución procedía de las posiciones más alejadas de las tradicionalmente defendidas por las organizaciones sindicales. Consecuentemente, la mayor parte de los sindicatos europeos decidieron involucrarse en el proceso de ratificación del Tratado, propugnando su adopción. Todo ello a pesar de las notables incertidumbres que del propio procedimiento se derivaban.

En España, el Gobierno optó por convocar un referéndum consultivo para la ratificación del Tratado, si bien no estaba jurídicamente obligado a hacerlo. El Consejo de Estado había dictaminado que el texto podía ser ratificado por vía del artículo 93 de la Constitución, correspondiendo a las Cortes Generales autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización internacional competencias derivadas de la propia Carta Magna. Pero el Ejecutivo decidió la consulta animado por tres motivos principales: el primero, abrir un debate europeo en una sociedad poco acostumbrada a ello; en segundo lugar, la voluntad manifestada por el Partido Popular de haber obrado de la misma forma si hubiera estado en el Gobierno; finalmente, el intento de simbolizar “la vuelta a Europa” que fue uno de los ejes de la campaña electoral de José Luis Rodríguez Zapatero¹⁹. Parece pertinente recordar que las organizaciones sindicales españolas –particularmente CC.OO.- desarrollamos una amplia campaña de divulgación e información del texto constitucional, tanto entre los afiliados como para el conjunto de la ciudadanía, animando a la participación y a la ratificación del Tratado.

De los resultados obtenidos en el referéndum del 20 de febrero de 2005 se pueden destacar dos aspectos especialmente relevantes:

- La participación fue muy baja: sólo acudieron a votar 14 millones de españoles (42’32% del censo electoral). Fue la menor de las participaciones en las 22 consultas electorales de ámbito estatal celebradas en democracia.
- Los ciudadanos que emitieron su voto, muy mayoritariamente (76’73%) apoyaron la ratificación del nuevo Tratado.

Sin ánimo de ser exhaustivos, de los datos citados podrían extraerse algunas conclusiones principales. La escasa participación estuvo directamente relacionada con el desconocimiento del objeto de la consulta. Según el barómetro del

Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), un mes antes del referéndum, el 92% de los encuestados reconocían tener un conocimiento bajo o nulo del Tratado. A la complejidad del texto, se añadía el desconocimiento de lo que éste representaba en el marco evolutivo del proceso de integración europea²⁰. Las posiciones de los partidos políticos durante la campaña tampoco favorecieron una más fácil percepción del alcance de la propuesta. Partido Popular y PSOE fueron las dos principales fuerzas que defendieron la ratificación del Tratado, pero lo hicieron mediante la continua descalificación mutua de sus respectivas políticas europeas, lo que no podía añadir más que confusión. Para complicar aún más las cosas, los principales apoyos parlamentarios del Gobierno (Izquierda Unida y Esquerra Republicana de Catalunya) fueron activos partidarios del “No”. Por último, habría que señalar que la ambigüedad de los discursos de los principales partidos nacionalistas, sin duda contribuyeron a que en Cataluña y el País Vasco la abstención –y el voto negativo- fuera superior a la media nacional²¹.

El voto negativo fue claramente minoritario. En el conjunto de España cosechó un promedio del 17%. Especialmente antes, y con menor insistencia después de conocidos los resultados del referéndum, se debatió la interpretación que debía hacerse de este sentido del voto y si el voto “no” era principalmente atribuible a posiciones de izquierda, críticas con la limitada dimensión social del proyecto europeo. Esta discusión fue aprovechada desde determinados ámbitos para poner en cuestión el acuerdo otorgado por los sindicatos al proyecto de Tratado. Reconociendo que el “no” –como el “si”- cosechó apoyos muy heterogéneos y que no pueden hacerse valoraciones unidireccionales, algunos elementos pueden facilitarnos una correcta lectura de los resultados.

Madrid fue la comunidad autónoma, sin presencia significativa de partidos nacionalistas, donde el porcentaje de votos negativos (19’39%) fue superior. El porcentaje del “no” en la ciudad de Madrid fue casi un punto y medio superior al de la Comunidad Autónoma. Dentro de la ciudad, los distritos más refractarios fueron Salamanca (30’10%), Chamberí (29’46%) y Chamartín (28’55%). Aún descendiendo más, el porcentaje de “noes” fue del 40% en el barrio electoral de Castellana, el 36% en Recoletos y el 35% en El Viso²². Es decir, sin lugar a dudas el “no” obtuvo los mayores apoyos en las zonas más conservadoras y elitistas. Aunque no se han efectuado análisis detallados, cabe deducir que tras esta opción podía vislumbrarse la voluntad de castigar electoralmente a Rodríguez Zapatero junto con una lectura negativa del propio texto que se hizo desde sectores conservadores próximos a José María Aznar. Puede concluirse, por lo tanto, que en los resultados parecieron influir de forma significativa variables de política interna sobre argumentos directamente vinculados al debate europeo.

Pero España no fue una excepción. Aspectos más vinculados a las políticas nacionales que a las europeas estuvieron en el origen del rechazo manifestado por los ciudadanos franceses y holandeses, en referéndum, al Tratado Constitucional.

En efecto, la crisis política finalmente se desencadenó cuando el 29 de mayo un 54’68% de los votantes franceses decía “no” a la Constitución Europea y, tres días después, en los Países Bajos, hacían lo propio el 61’6%. El resultado

de los referendos tuvo un efecto demoledor: el rechazo procedía de dos países fundadores y la opción por el “no” había sido nítida²³.

En Holanda, donde las dos principales confederaciones sindicales solicitaron el apoyo al Tratado, puede afirmarse que el “no” no estuvo especialmente vinculado con el contenido material del Tratado²⁴. Por orden de importancia, un 32% de los que rechazaron el texto justificaron su decisión por falta de información, un 19% por la pérdida de soberanía nacional, un 13% por la excesiva aportación económica de Holanda a la Unión Europea y un 8% por rechazo al proceso de construcción europea. El rechazo motivado por la debilidad del modelo social europeo se situó en el puesto vigesimotercero, con un apoyo del 2%.

En Francia, el referéndum profundizó las diferencias entre las organizaciones sindicales más representativas: CGT defendió inicialmente la libertad de voto para bascular finalmente hacia el “no”; CFDT pidió el “sí” y CGT-FO se mostró en todo momento opuesta al texto. En todos los casos, las organizaciones afrontaron importantes tensiones internas.

El caso francés, como los restantes, no puede ser analizado de forma simplista²⁵. El “no” se explicaría por causas coyunturales, especialmente por un contexto de fuerte crisis económica. Todos los indicios también apuntan a la influencia de aspectos internos de la política francesa, como el castigo a Jacques Chirac, que inicialmente diseñó la consulta como un proyecto de autoafirmación. Así se explicaría, al menos parcialmente, el componente de izquierdas de este rechazo. Pero el “no” se vincularía también con un problema de identidad frente a la globalización y a la ampliación de la Unión Europea. El miedo a las deslocalizaciones o las consecuencias sociales de la ampliación (“el fontanero polaco”) calaron entre amplios sectores de los trabajadores franceses. Y una parte de la derecha –junto con la extrema derecha– hizo del rechazo a la adhesión de Turquía a la UE un argumento principal del “no”. En suma, sin minimizar la trascendencia del resultado, en el “no” influyeron especialmente aspectos no directamente vinculados con la Constitución Europea o, paradójicamente, relacionados con sus aspectos menos novedosos (Parte III).

Una nueva crisis en el proceso de integración

Europa entraba en una fase crítica. Por otra parte, las crisis han sido consustanciales al proceso de integración. Había sucedido en 1965, con la crisis de la silla vacía, protagonizada por Francia; también en los años 80, con la no aprobación del presupuesto; en 1992, con el rechazo danés al Tratado de la Unión Europea... y siempre, tras cada crisis, la Unión había salido fortalecida.

Los resultados negativos de los referendos de Francia y Países Bajos produjeron un estado general de aturdimiento y desbarataron la “ilusión constitucional”. Tras ellos, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) advirtió de los peligros de no actuar y permitir el debilitamiento del proceso europeo, señalando que el temor al desempleo, a la reducción de la protección social y a la precariedad

laboral habían contribuido al triunfo del “no”. De esta forma, se hacía un llamamiento a restaurar la confianza profundizando en la dimensión social y a la consecución de un acuerdo sobre perspectivas financieras que favoreciera el crecimiento económico²⁶.

En este contexto, tres Estados miembros –Reino Unido, República Checa y Polonia- aprovecharon la ocasión para exigir la reapertura de las negociaciones sobre aspectos fundamentales. Tal y como habíamos advertido las centrales sindicales españolas durante la campaña del referéndum, la parálisis del proceso constituyente reforzó las opciones más contrarias al proceso de integración, las opuestas al avance hacia una mayor dimensión política o social, las reticentes al fortalecimiento del multilateralismo internacional y las que consideraban que Turquía jamás podría ser miembro de pleno derecho de la Unión.

El gran triunfador de este colapso parcial pareció ser Tony Blair, que anunció la presentación de una alternativa liberal al modelo vigente de integración europea, incluyendo una revisión profunda de su modelo social. Sin embargo, el Primer Ministro Británico no solo se mostró incapaz de perfilar una propuesta mínimamente sólida sino que, además, la presidencia en ejercicio del Consejo de la Unión por el Reino Unido resultó un auténtico fiasco, limitándose a negociar un mal acuerdo presupuestario. Quedaron de manifiesto las notables diferencias internas en la UE entre aquellos que desean una Europa fuerte e integrada con aspiraciones a avanzar hacia una unión política y un grupo nada desdeñable de Estados que contemplan la UE como un mero mercado interior, necesitado de políticas de acompañamiento, adoptadas mediante procedimientos de cooperación intergubernamental.

Desde una posición muy distinta, los partidarios del “no de izquierdas” tampoco consiguieron aunar los temores a la pérdida de derechos sociales y transformarlos en una alternativa capaz de imprimir un giro cualitativamente más progresista al proyecto europeo. De hecho, muchas de sus propuestas se referían a asuntos sobre los que la Constitución no ejercía ninguna influencia (retirada de las directivas liberalizadoras, flexibilización del Pacto de Estabilidad o aumento del presupuesto) o, incluso, en las que la Unión Europea no tenía competencia alguna (incremento de la ayuda pública al desarrollo por los Estados miembros o retirada de las tropas de Iraq)²⁷.

En este marco, a lo largo de 2006 se presentaron diferentes propuestas tendientes a bloquear el *impasse* provocado por los referendos francés y holandés, entre las que destacó la presentada por el Parlamento Europeo en el mes de enero²⁸.

El Gobierno español, por su parte, efectuó un diagnóstico de la situación de incertidumbre que ordenó en tres ejes²⁹ :

- La crisis no afectaría al núcleo esencial del proyecto europeo (ni siquiera en Francia ni Holanda), a la lógica de la integración, sino a ritmos y modalidades del proceso de integración. Además, en numerosos países, tiene profundas raíces nacionales.
- No se habría producido una adecuación entre ampliación (fijación definitiva de los límites geográficos de la Unión) y profundización que son procesos

paralelos. A pesar de los éxitos económicos y una creciente presencia exterior, las reformas institucionales (equilibrio interinstitucional y representación de los Estados miembros) no habrían conseguido alumbrar un consenso estable.

- La introducción de criterios de ciudadanía es difícil de gestionar en espacios políticos nacionales por lo que, en ámbitos supranacionales, la complicación se acrecienta. Todo ello obligaría a reflexionar sobre ciertos paradigmas. Si hasta la fecha la unanimidad y la homogeneidad habían sido la mejor garantía para que el proceso funcionara, en lo sucesivo podría ser importante cierta flexibilidad y heterogeneidad, optando, incluso, por ratificaciones a escala europea.

España se encontraba, en principio, en una situación favorable para hacer valer sus intereses, entre ellos el mantenimiento del equilibrio interinstitucional alcanzado en el Tratado Constitucional. España participa en todas las políticas de la Unión Europea sin excepción. Desde el propio momento de la adhesión, se constata un amplísimo europeísmo político y ciudadano (una de cuyas manifestaciones estuvo en ratificación por referéndum del Tratado Constitucional pero también en los resultados que arrojan periódicamente los eurobarómetros). Su integración es modelo de éxito. Además, en el momento en el que se discutía sobre el futuro de Europa, España se encontraba libre de reivindicaciones (lastres) urgentes, tras la aprobación de las perspectivas financieras 2007-2013.

El Gobierno español consideró que la opción óptima, dentro de las posibles, se encontraba en salvar los contenidos esenciales de la Constitución encontrando fórmulas jurídicas y políticas adecuadas. De esta forma, promovió la reunión en Madrid, el 26 de enero de 2007, del grupo llamado de Amigos de la Constitución. Según estos países, el Tratado Constitucional no podía entrar en vigor pero tampoco desconocerse que 18 Estados miembros lo habían ratificado. De hecho, técnicamente, se encontraba en proceso de ratificación. En cualquier caso, cabe afirmar que el Ejecutivo español no fue capaz de aprovechar las ventajas de que disponía frente los restantes socios europeos para incrementar su influencia, siendo su pasividad en gran medida sorprendente.

Primeros pasos hacia una posible salida a la crisis: la Presidencia alemana de 2007

En el primer semestre de 2007 Alemania ostentó la presidencia de turno del Consejo de la Unión y Angela Merkel demostró tener la firme voluntad de imponer una salida a la crisis. El Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2006 había encomendado a la Presidencia alemana la presentación en el primer semestre de 2007 de *“un informe elaborado a partir de extensas consultas con los Estados miembros que debería incluir una evaluación del Estado de los debates en relación con el Tratado constitucional y estudiar posibles evoluciones futuras”*.

El paso inicial –y el primer reto- fue la adopción de una declaración solemne, que se conocería como la “Declaración de Berlín”. La Declaración tuvo voluntad de alzarse como un remedo de la declaración de Messina³⁰. Escueta, poco más de un folio, concluía: *“Gracias a la unificación europea, el sueño de las generaciones precedentes se ha hecho realidad. Nuestra historia nos ordena preservar esta oportunidad para generaciones futuras. Por ello nos obliga a adaptar la construcción política a nuevas realidades. Por ello hoy, cincuenta años después de la firma de los Tratados de Roma, compartimos el objetivo de asentar la Unión Europea sobre bases renovadas desde aquí hasta las elecciones al Parlamento Europeo de 2009. Porque lo sabemos bien, Europa es nuestro futuro común”*³¹.

La presidencia alemana concluyó su mandato con éxito. Tras dos años de impasse institucional, el Consejo Europeo de junio de 2007 abrió el camino para desbloquear la situación, aprobando el mandato –extraordinariamente conciso- para que una nueva Conferencia Intergubernamental iniciara sus trabajos. Las pautas del mandato eran hasta tal punto precisas y detalladas que acotaban sustancialmente el margen de negociación diplomática. La base fundamental de negociación fue el propio Tratado constitucional (se tenía en cuenta la ratificación por los 18 Estados miembros) y el nuevo tratado debería concluirse en un periodo muy breve de tiempo. El método sería el clásico intergubernamental –no cabía la posibilidad de una nueva convención- sin opción a reabrir temas polémicos y con dictámenes de las instituciones europeas. El trabajo de la CIG fue más técnico que político, dando forma jurídica al contenido marcado por el Consejo de Junio. Por lo tanto, el método de negociación y elaboración fue una vuelta a la vía clásica de reforma de los Tratados.

Finalmente, el 13 de diciembre de 2007 los Jefes de Estado y de gobierno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea firmaron el Tratado por el que se modifican el TUE y el TCE. Se abrió así un nuevo proceso de ratificación que, en caso de finalizar sin sobresaltos, se previó que concluyera en 2009 con un TUE reformado y un *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* que sustituirá al actual TCE. Con esta firma se recogen los frutos de la breve CIG 2007, que se limitó a dar forma jurídica al mandato detallado y cerrado del Consejo Europeo de junio de 2007.

El ¿último? escollo: los referendos irlandeses

Como hemos señalado, firmado el texto del nuevo Tratado por los Jefes de Estado y de Gobierno Estados se inició un nuevo proceso de ratificación de base esencialmente parlamentaria en los 27 Estados miembros. Tan sólo la constitución de la república de Irlanda imponía la celebración de una consulta popular previa. Aunque existía inquietud por el resultado que pudiera deparar el referéndum, las previsiones no auguraban la existencia de contratiempos: la pertenencia de Irlanda a la Unión Europea y su participación en la moneda única habían sido determinantes para que ese país pasara de ser el más pobre de la Unión a tener el segundo mayor PIB/ per capita, tras Luxemburgo. Irlanda era

también, con gran diferencia, el mayor perceptor de fondos estructurales per capita de la UE, alcanzando un 3'5% anual de su PIB. Una abrumadora mayoría de las organizaciones políticas, sociales y económicas más representativas del país defendía el "sí" en el referéndum.

No obstante, el 12 de junio de 2008 los irlandeses –por una diferencia cercana a los 100.000 votos- rechazaron el Tratado de Lisboa, contribuyendo a prolongar la crisis institucional iniciada varios años atrás.

Al igual de lo ocurrido en Francia y Holanda respecto al Tratado Constitucional, la reacción de la ciudadanía irlandesa no puede ser explicada desde criterios simplistas o perspectivas maniqueas. El análisis de los resultados nos obliga a reconocer la existencia de una pluralidad de variables en el origen del "no".

Las fuerzas defensoras del "sí" parece que pecaron de arrogancia al dar por descontada su victoria: iniciaron la campaña tarde, realizaron un escaso esfuerzo divulgativo de los contenidos del Tratado³² y aprovecharon el referéndum para mostrar sus diferencias, lo que contribuyó a confundir al electorado. El primer ministro –Bertie Ahern- se vio envuelto en conflictos de intereses y sometido a una fuerte presión política y mediática que, si bien no desembocó en su procesamiento, favoreció que la consulta popular se transformara en un voto de castigo.

Los defensores del "no" fueron muy activos con una campaña trufada de falsedades o medias verdades que consiguieron infundir miedo. Según éstos, el Tratado de Lisboa obligaría a aceptar el aborto, los matrimonios del mismo sexo o abandonar la neutralidad militar³³.

No menos sorprendente –irritante, desde una perspectiva progresista- fue que una de las principales razones que parecieron favorecer el "no" se encontrara en el temor a una posible armonización de la fiscalidad directa –expresamente rechazada en el Tratado- que terminaría con el *dumping* fiscal utilizado durante años por Irlanda como ventaja competitiva respecto a los restantes Estados miembros de la UE.

Otros elementos determinantes en el voto negativo fueron el miedo a la emigración o el rechazo a perder peso institucional en la UE ampliada. Sería reduccionista afirmar que tras la opción irlandesa se encontraban actitudes mayoritariamente conservadoras, nacionalistas o xenófobas pero, parece indiscutible que fueran cuales fuesen, éstas tenían escasa relación con el articulado del Tratado. No obstante, también debe invitar a la reflexión el dato de que el "no" fue mayoritario entre los colectivos más vulnerables: jóvenes menores de 25 años (65%), mujeres (56%), desempleados (58%) o trabajadores manuales (74%).

El rechazo diáfano, mayoritario y sin ambages irlandés al Tratado de Lisboa formalmente impediría su entrada en vigor pues su plena validez, requiere de la aprobación unánime de todos los Estados miembros como hemos señalado con reiteración. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió tras el rechazo francés y holandés a la Constitución Europea se constató la existencia de una voluntad política para encontrar una alternativa que permitiera superar otra incipiente crisis sin proceder a otra reforma del Tratado.

El *bálsamo de fierabrás* se formuló en el Consejo Europeo de Bruselas de julio de 2009³⁴. Allí, en las Conclusiones de la Presidencia se anexaron una “*decisión del Consejo Europeo relativa a las preocupaciones del pueblo irlandés sobre el Tratado de Lisboa*”, “*Declaración sobre los derechos de los trabajadores, la política social y otras cuestiones*” y la “*Declaración Nacional de Irlanda*” por la que se otorgan garantías jurídicas sobre el mantenimiento de las disposiciones constitucionales sobre el derecho a la vida, la educación y la familia, el mantenimiento de la política de neutralidad y de ciertos servicios públicos o garantías respecto a la competencia fiscal de Irlanda así como la búsqueda de fórmulas jurídicas que permitan el mantenimiento de un Comisario Europeo. Todas estas garantías, innecesariamente añadidas, permitieron la convocatoria de un segundo referéndum el 2 de octubre de 2009 que experimentó una muy alta participación (59% frente al 53% del anterior) y un resultado mucho más nítido (67,3% se pronunció por el « si »)

Más allá de estas garantías redundantes (como también lo fueron las otorgadas a Dinamarca en 1993), la vigente crisis parece haber jugado un papel determinante en el cambio de actitud de los ciudadanos irlandeses. Irlanda y sus políticas liberalizadoras fueron el icono de éxito en la Unión Europea. Sin embargo, la crisis económica y financiera ha dejado en evidencia la fragilidad de su modelo. En menos de dos años se ha triplicado el paro (hasta el 12,5% de la población activa), el déficit público ha pasado de 0 a 11% del PIB y la recesión alcanza el 8%. Comparándose con la cercana Islandia –fuera de la UE- y valorando la inyección de liquidez del Banco Central Europeo a los bancos de la isla, los irlandeses han concluido que fuera de la UE, en un mundo globalizado, su situación sería mucho más complicada³⁵

El Tratado de Lisboa: una aproximación global

Al enfrentarnos con el Tratado de Lisboa, la primera percepción que nos invade es la de su externa complejidad. Sus siete artículos modifican cientos de páginas de los Tratados en vigor. A éstos hay que añadir las decenas de protocolos y declaraciones. En suma, nos encontramos ante un Tratado reducido y simplificado extremadamente complicado.

Desde una perspectiva general, el Tratado de Lisboa se concreta en la modificación de los actuales Tratados de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de la Comunidad Europea (TCE). Por lo tanto, el proceso de integración se sustenta sobre dos tratados distintos, tal y como ha sucedido *grosso modo* –no olvidemos que el Tratado EURATOM continúa vigente- desde el Tratado de Maastricht.

A partir de la entrada en vigor de lo acordado en Lisboa, el TUE - que conservará su denominación actual- se constituirá en una especie de tratado básico que regulará los aspectos más relevantes del proceso europeo. Tras el preámbulo, el nuevo TUE se organiza en seis títulos:

- Título I: Disposiciones comunes.
- Título II (nuevo): Disposiciones relativas a los principios democráticos.

- Título III (nuevo): Disposiciones relativas a las instituciones.
- Título IV: Disposiciones relativas a las cooperaciones reforzadas
- Título V: Disposiciones generales de acción exterior de la Unión y específicas de la PESC.
- Título VI: Disposiciones finales.

El TCE pasará a llamarse Tratado para el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), alzándose como una especie de tratado de desarrollo del TUE aunque, formalmente, ambos tengan el mismo rango jerárquico. El art. 1.3. prevé expresamente *“la UE se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la UE. Ambos Tratados tienen el mismo valor legal. La UE sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea”*.

La estructura de la UE es única, finalizando el sistema de pilares introducido por el Tratado de Maastricht. No obstante, la PESC mantiene unos mecanismos decisorios y una consideración conceptual más basada en el método de cooperación intergubernamental que en el de integración.

El Tratado de Lisboa: aspectos institucionales, nuevas formas de adopción de decisiones y reparto competencial.

En términos generales, la regulación institucional del Tratado de Lisboa responde a las modificaciones contempladas en la parte III del Tratado Constitucional

- La Comisión Europea³⁶: la Comisión Europea mantendrá su protagonismo tradicional en el proceso de integración. En el periodo 2009-2014 continuará estando compuesta por un Comisario por Estado miembro. Con posterioridad, el número de Comisarios será de 2/3 respecto al número de Estados miembros. Los Comisarios serán seleccionados mediante un sistema de rotación igualitaria que, además de pretender ganar en agilidad reduciendo el tamaño, persigue la desnacionalización del Colegio de Comisarios.
- El Consejo Europeo: la principal novedad reside en que adquiere personalidad jurídica, de la que carecía hasta el momento. Asimismo, se crea la Presidencia estable del Consejo (dos años y medio, renovable una sola vez), elegida por el Consejo Europeo por mayoría cualificada. El Presidente será un cargo de plena dedicación, incompatible con cualquier mandato nacional. Contribuirá a la identificación de la Unión, asegurará su representación internacional y presidirá y coordinará los trabajos del Consejo. Esta nueva figura debería contribuir a fortalecer la dimensión y la visibilidad política de la Unión. La práctica, sin embargo, ofrece algunos interrogantes que dependerán de la voluntad política imperante en cada momento. Entre ellos, si el Presidente ejercerá como una auténtica autoridad europea o se

limitará a ser un mero coordinador y portavoz de decisiones intergubernamentales. Tampoco parece sencilla la delimitación de competencias con el Alto Representante para la Política Exterior o con el propio Presidente de la Comisión Europea.

- El Consejo de Ministros de la Unión: abandona el complejo sistema de ponderación de voto por Estado miembro actual a la vez que hace de la mayoría cualificada la vía ordinaria de la adopción de sus decisiones. Así, el proceso de toma de decisiones descansará sobre una doble mayoría basada sobre, al menos, el 55% de los Estados de la Unión (15 sobre 27) que integren como mínimo al 65% de la población.
- El Alto Representante de la Unión Europea de Asuntos Exteriores y de la Política de Seguridad: fusionará las funciones de los actuales Alto Representante de la UE para la PESC y del Comisario Europeo de Relaciones Exteriores. Nombrado por el Consejo Europeo e investido por el Parlamento, será Vicepresidente de la Comisión y presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores del Consejo de Ministros. De esta forma se pretende dotar de mayor unidad y coherencia a la acción exterior de la Unión Europea.
- El Parlamento Europeo: sus funciones se fortalecen en materia legislativa (extensión del procedimiento de codecisión), presupuestaria (equipara sus competencias a las del Consejo mediante la adopción conjunta del presupuesto anual) y de control político (especialmente sobre la Comisión). El Parlamento Europeo investirá al Presidente de la Comisión a propuesta del Consejo. El Consejo, en su propuesta, deberá tener en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento. Esta modificación, además de otorgar una mayor legitimidad democrática al Presidente de la Comisión, contribuye a otorgar una mayor dimensión política europea a las elecciones al Parlamento.
- El Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas: en ambos casos adquieren la categoría de instituciones.

En lo referido al proceso de adopción de decisiones, como se ha señalado con anterioridad al referirnos al Consejo de Ministros, la forma ordinaria de votación será la de una doble mayoría calculada sobre dos criterios: el 55% de los Estados miembros y el 65% de la población. De esta forma se reduce el número de materias sometidas a la unanimidad que, erigiéndose como un derecho de veto implícito, dificultaba la adopción de decisiones.

La extensión del procedimiento de codecisión a 50 nuevos ámbitos incrementa el poder del Parlamento como colegislador y democratiza la toma de decisiones, toda vez que el Parlamento es la única institución elegida mediante sufragio universal directo.

Finalmente, el Tratado de Lisboa crea el derecho de iniciativa ciudadana. Mediante un millón de firmas procedentes de un número significativo de Estados miembros, los ciudadanos podrán demandar a la Comisión que inicie un proceso legislativo.

El Tratado de Lisboa clarifica el reparto competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros, haciendo más transparente la responsabilidad de los diferentes niveles de poder. Las competencias de la Unión son atribuidas por los Estados y, como novedad, se reconoce la posibilidad de restituir competencias a los Estados miembros.

El Tratado de Lisboa distingue entre tres grandes categorías de competencias:

- Competencias exclusivas: se refieren a los ámbitos en los que la Unión legisla ella misma.
- Competencias compartidas: los Estados miembros ejercen su competencia en la medida en la que la Unión no ejerce la suya.
- Acciones de apoyo o de coordinación: ejercidas por la Unión (con expreso impedimento de toda armonización) pero cuya titularidad reside en los Estados miembros.

El nuevo Tratado no otorga nuevas competencias exclusivas a la Unión pero amplía el catálogo de políticas que se incluyen en la “competencias compartidas” (espacio y energía) y en las “acciones de apoyo, de coordinación o complementarias” (protección civil, propiedad intelectual, turismo, deporte...). Además, se incrementa el papel de la Unión tanto en lo relativo a la libertad, seguridad y justicia como en la acción exterior y defensa.

El Tratado de Lisboa, además, reconoce el papel de los parlamentos nacionales en el control del reparto competencial, en las posibles violaciones del principio de subsidiariedad y, un tercio de ellos, podrían obligar a la Comisión a revisar sus propuestas. También los parlamentos nacionales habrán de ser informados de los proyectos legislativos, participarán en el control de Europol y Eurojust y habrán de ser informados de las solicitudes de adhesión de nuevos Estados miembros. Todas estas inclusiones, impuestas en buena medida por exigencias holandesas, parecen encarnar una cierta desconfianza hacia el Parlamento Europeo, por otra parte dotada de la misma legitimidad a nivel europeo de la que la los parlamentos nacionales gozan en sus Estados miembros.

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa no afecta de manera sustancial a los avances introducidos por la Constitución Europea en el ámbito del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, especialmente en asuntos de interés ciudadano como la inmigración, el asilo, el combate contra el terrorismo y la delincuencia organizada. En este ámbito el texto se ha movido entre la impotencia de los Estados para afrontar retos de dimensión internacional y las reticencias de éstos a perder control sobre ámbitos fuertemente enraizados en el concepto mismo de soberanía, si bien los atentados terroristas de Nueva York, Madrid o Londres han fortalecido la cooperación internacional³⁷.

El Tratado refuerza la eficacia en la toma de decisiones puesto que la regla de la mayoría cualificada se aplicará a partir de este momento al control de fronteras exteriores de la Unión y al asilo. Se podrá por lo tanto desarrollar una política común de asilo.

El Tratado también prevé la puesta en práctica de un sistema integrado de gestión de fronteras exteriores y de fortalecimiento de “Frontex” así como refuerza los medios de lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.

Impone el principio de cooperación creciente en materia civil y penal, a través del “reconocimiento mutuo”, por el que cada sistema jurídico reconoce como válidas y aplicables las decisiones adoptadas por los de los restantes Estados miembros. Estas medidas recaen especialmente sobre la cooperación en la obtención de pruebas o la persecución penal y la ejecución de decisiones. El Tratado también abre la posibilidad de crear un fiscal europeo, competente para investigar, perseguir y hacer juzgar a los autores de infracciones contrarias a los intereses financieros de la UE. El Consejo Europeo, por unanimidad, podrá extender la competencia del fiscal a la lucha contra la criminalidad grave de dimensión transnacional (terrorismo, tráfico de drogas y de seres humanos,...). Además, Eurojust –hoy con simples poderes de coordinación- podrá proponer el inicio de investigaciones, competencia hasta el momento reservada a las autoridades nacionales.

La acción exterior de la Unión Europea en el Tratado de Lisboa

Como se ha señalado anteriormente, el Tratado de Lisboa introduce modificaciones importantes al dotar a la Unión de medios que le permitirán incrementar la coherencia y la unidad en materia de política exterior. Entre sus principales aportaciones se encuentran:

- Formalmente desaparece el sistema de pilares, en el que se insertaba la PESC desde el Tratado de Maastricht. Materialmente, la PESC mantiene unos mecanismos decisorios y una consideración conceptual basada en el método de cooperación y no de integración, que inspira a las políticas comunes de la Unión.
- La creación de un Alto Representante para los asuntos exteriores y la política de seguridad, que fusiona los actuales Alto Representante para la PESC y Comisario Europeo de Relaciones Exteriores. Su misión será la representación de la Unión en el extranjero y presidir el Consejo de Asuntos Exteriores. Esta medida, junto con la creación de un servicio exterior europeo, favorecerá la coherencia y la unidad de la acción exterior europea.
- La personalidad jurídica a la Unión permitirá, asimismo, acrecentar su protagonismo a escala internacional, promoviendo sus valores e intereses.

En el ámbito de la defensa, las principales novedades vendrán de:

- La introducción de una cláusula de defensa mutua, por la cual si un Estado miembro es objeto de agresión, los restantes tienen el deber de asistirlo.
- La introducción de una cláusula de solidaridad, que obliga a los Estados miembros a asistir a otro afectado por una catástrofe natural o humanitaria.
- Amplía las posibilidades de acción de la Unión en la lucha contra el terrorismo o misiones de prevención de conflictos.
- Introduce la “cooperación estructurada permanente” abierta a los Estados que se comprometan a participar en los principales programas europeos de equipamiento militar y a suministrar con carácter inmediato unidades de combate. Estos Estados estarán dispuestos a formar parte de las más exigentes misiones militares de la Unión Europea, en particular en respuesta a las demandas de Naciones Unidas.
- Consagra la existencia de una Agencia Europea de Defensa, con el fin de desarrollar una auténtica política europea de armamento. Asimismo, el Tratado de Lisboa amplía el campo de actividad de la UE a cuestiones industriales y comerciales en el ámbito del armamento.

La política social en el Tratado de Lisboa

Parece innecesario señalar que una de las principales aspiraciones de las organizaciones de trabajadores respecto a la Constitución se encontraba en que ésta fortaleciera la dimensión social europea, tradicionalmente disminuida respecto a la integración económica y, particularmente, la unión monetaria. No por repetido resulta menos cierto que el reconocimiento de derechos sociales y laborales de ámbito europeo se encuentra notablemente alejado de todos aquellos aspectos vinculados a garantizar la libre circulación de factores económicos en el marco de un mercado interior en gran medida consolidado.

Como en otras políticas relevantes, el Tratado de Lisboa supone un ligero avance sobre la situación vigente y apenas modifica las previsiones recogidas en la Constitución Europea. Es decir, no contempla una reforma profunda de las políticas existentes³⁸. Las modificaciones al derecho originario europeo adoptadas en Lisboa refuerzan ligeramente la dimensión social de la integración europea, introduciendo novedades en los derechos y objetivos, así como en el contenido de las políticas y en las modalidades de decisión.

La Confederación Europea de Sindicatos (CES) ha valorado especialmente la adquisición de valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales, cuyo alcance concierne a todos los actos de la Unión. La Carta reconoce el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, a la negociación, a la acción colectiva y la huelga, a disponer de servicios de colocación y condiciones de trabajo justas y equitativas, a la prohibición del trabajo infantil y la protección de los menores en el trabajo, a la conciliación de la vida familiar y profesional, a la seguridad social y a la ayuda social así como a la protección de la salud³⁹.

El Tratado de Lisboa también asigna nuevos objetivos sociales a la Unión Europea, como el pleno empleo y el progreso social, la lucha contra la exclusión social y la discriminación, la promoción de la justicia, (art. 3.3 TUE).

El Tratado mantiene la denominada “cláusula social” introducida por la Constitución, que exige la toma en cuenta de las exigencias sociales en todas las políticas de la Unión –es decir, es una disposición de naturaleza “horizontal”. De esta forma, la promoción de un nivel de empleo elevado, de una protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social deberán impregnar el conjunto de acciones europeas. El Tratado consagra también el papel de los interlocutores sociales (*La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía*, art. 152 TFUE). Esta previsión es de especial relevancia toda vez que el propio proyecto de Tratado excluye expresamente la posibilidad de legislar sobre derecho de huelga, cierre patronal o sindicación pero contempla que estos aspectos puedan regularse a nivel europeo mediante negociación colectiva⁴⁰.

En lo relativo a la adopción de decisiones, se amplía la mayoría cualificada a las prestaciones sociales a los trabajadores y se prevé un futuro paso de la mayoría cualificada a la protección de los trabajadores, a la representación colectiva de los intereses, a las condiciones de trabajo de los nacionales de terceros países, lo que permitirá el fin de los bloqueos producidos por la unanimidad.

Finalmente, el Tratado de Lisboa dota a los servicios públicos (servicios económicos de interés general) de un fundamento jurídico.

Resta por comprobar si estas reformas contribuyen a reducir la percepción de que a la política social europea le falta impulso y horizonte, llegando a amenazar los modelos sociales nacionales, a pesar de algunos pasos importantes como la creación de la Agencia Europea de los derechos fundamentales, la puesta en práctica del Fondo Europeo de ajuste a la mundialización o la aprobación de las reglas del mercado de sustancias químicas (REACH). También de que sirva de impulso a una Comisión Europea cada vez más reacia a legislar en materia social y, que cuando lo hace, en significadas ocasiones –como en lo referido a la modificación de la directiva de tiempo de trabajo- amenaza el modelo social europeo. De esta forma, cada vez son más frecuentes desde perspectivas europeístas la opción de la Europa a varias velocidades⁴¹.

El Tratado de Lisboa: una valoración

Aunque pueda parecer una obviedad, conviene recordar que la evaluación del Tratado de Lisboa no es ahistórica, está determinada por el contexto en el que se produce y por el modelo de integración que eventualmente se defienda.

Mayoritariamente, el movimiento sindical ha apoyado la construcción europea. Desde su nacimiento, se ha interpretado que una Europa unida alejaba las amenazas de enfrentamientos armados internos –que habían marcado la historia de los últimos siglos y, con especial virulencia en las dos guerras mundia-

les- y posibilitaba la construcción de un espacio de crecimiento y bienestar relativamente autónomo frente a la URSS y EEUU. Los sindicatos españoles siempre fuimos favorables a la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Europa se percibía como anclaje a un espacio social y económicamente desarrollado que permitiría superar el atávico aislamiento internacional de nuestro país. En cierta medida, Europa se interpretaba como catalizador o garantía exógena frente a la ausencia de consensos internos. En suma, los aforismos expresados en las primeras décadas del siglo XX por Ortega y Gasset (*España el problema, Europa la solución*) o Joaquín Costa (*Europa escuela, higiene y despensa*) parecieron gozar de una prolongada vigencia.

En ambos casos, sin embargo, el apoyo otorgado al proceso de integración era compatible con una valoración crítica a su modelo. La integración funcionalista, sustentada sobre los principios expuestos por Robert Schuman en su conocida declaración de 9 de mayo de 1950 (*Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen, en primer lugar, solidaridades de hecho*) había demostrado sus logros indudables pero también sus carencias. La efectiva creación de un mercado interior europeo y su desarrollo hacia la unión económica y monetaria son eventos de una dimensión histórica todavía hoy difícil de percibir. Pero, al mismo tiempo, lastrados por la debilidad de los instrumentos políticos destinados al gobierno de ese mercado, que posibilitaran acciones regulatorias transparentes y eficaces de escala europea. Ya, a finales de la década de los 50, el europeísta Altiero Spinelli, que llegaría a ser presidente del Parlamento Europeo 25 años más tarde, ante el rumbo pragmático funcionalista, incremental, posibilista y fundamentalmente economicista tomado por el proceso de construcción europeo, hizo clásica la observación de que se había puesto en marcha un “tren hacia ninguna parte”. Por lo tanto, desde una perspectiva progresista, la pregunta que nos hacemos respecto al Tratado de Lisboa –como en anteriores ocasiones nos la hicimos con el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea o el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa- es si el nuevo texto ofrece mayores posibilidades de regular políticamente el mercado interior, de forma más democrática y transparente, y si permite una mayor presencia exterior que pueda contribuir al gobierno de la globalización.

Como señalamos en páginas anteriores, una de las singularidades del Tratado de Lisboa reside en que su análisis se referencia con el derecho originario vigente, con los retos a los que pretendía dar respuesta pero –por vez primera- también con un texto *no nato*: la Constitución Europea.

Puede afirmarse que el Tratado de Lisboa ofrece alternativas a los principales retos que el Tratado de Niza fue incapaz de responder. Las reformas institucionales y del proceso de adopción de decisiones favorecen un funcionamiento más eficaz de la Unión Europea. La consecución de personalidad jurídica por la Unión, la desaparición del sistema de pilares, el reequilibrio institucional que favorece al Parlamento Europeo, la adopción de la mayoría cualificada y la codecisión como métodos ordinarios de toma de decisiones, el fortalecimiento de los instrumentos de acción exterior –especialmente a través del Alto Representante- o la creación de una Presidencia estable del Consejo Europeo, permitirán y afianzarán el funcionamiento del proceso de integración cuando

éste asocia a casi treinta Estados miembros. Es pertinente subrayar que todas estas modificaciones se corresponden casi milimétricamente con las novedades introducidas por la Constitución Europea⁴².

Pero, si el Tratado de Lisboa ha mantenido las principales aportaciones materiales del Tratado Constitucional, tanto en el plano estructural, como en el institucional y en el competencial, “*se abandona el nombre de Constitución como concesión al discurso político precisamente para salvar el contenido político de esa Constitución*”⁴³. Para la aprobación del Tratado de Lisboa ha sido necesario prescindir de las partes más dogmáticas o constitucionales de la Constitución Europea o esconderlas de forma vergonzante

En relación con la Constitución europea, del Tratado de Lisboa desaparece el preámbulo. También elimina la referencia a la doble legitimidad de la Unión (cuyo origen se situaba en Estados y ciudadanos) limitándose a establecer que la “Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea”. O se suprime la referencia a los ciudadanos como sujetos del proceso de integración. Desaparece la denominación de leyes europeas y se elimina toda referencia a los símbolos europeos como bandera, himno o divisa.

Ejemplos evidentes del carácter vergonzante de algunas de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa, los tenemos en la Carta de Derechos Fundamentales y en la alusión al principio de primacía del derecho comunitario. La Carta, como ya hemos señalado en repetidas ocasiones, adquiere el mismo valor jurídico que los Tratados pero, formalmente, no forma parte de ellos, tras ser re-adoptada por el Parlamento Europeo en diciembre de 2007. La primacía del derecho comunitario fue introducida en la Constitución europea de forma tan simbólica como innecesaria. La primacía –como uno de los tres principios rectores de las relaciones entre los ordenamientos jurídicos de la Unión Europea y de los Estados miembros- tiene una sólida base jurisprudencial cuyo origen lo podemos situar en la sentencia Costa-Enel de 1964. Este principio ha sido constitucionalizado en las últimas décadas por numerosos Estados miembros. En España podemos encontrar alusiones a la primacía en la declaración 1/2004 del Tribunal Constitucional o en el Informe de abril del 2006 del Consejo de Estado. Pues bien, el Tratado de Lisboa mantiene la alusión al principio de primacía pero lo “camufla” en el Acta Final como dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión en el que se establece sin ambages que “el principio de la primacía del Derecho Comunitario es inherente a la naturaleza misma de la Unión Europea”. De análogo, sin necesidad alguna por evidente –no existe duda sobre ello-, el nuevo Tratado afirma que las competencias no atribuidas a la Unión corresponden a los Estados miembros.

En suma, toda la desimbolización acometida por el Tratado de Roma –es decir la eliminación de aquellos elementos que contribuyen a la conformación de una identidad común o al fortalecimiento de identificación como comunidad política- reflejan la debilidad de la dimensión política que afecta actualmente al proceso de integración. Además, difícilmente podía haberse pensado en una denominación más alejada del lenguaje constitucional y más acorde con los viejos postulados funcionalistas que *Tratado de Funcionamiento*. Finalmente,

hay que recordar que una de las críticas al Tratado de Niza era su difícil comprensión por los ciudadanos europeos. Pues bien, nos encontramos con la paradójica situación de que el texto firmado en Lisboa es un Tratado reducido y simplificado de forma poco transparente. Texto prolijo, opaco y farragoso, extremadamente complicado. Desde luego no se ha conseguido incrementar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros.

A modo de conclusión

Autores como Ulrich Beck aluden a que nos encontramos inmersos en la denominada *sociedad del riesgo*. Estaríamos confrontados a males públicos globales como contaminación, cambio climático, terrorismo y delincuencia internacionales, deslocalizaciones, crisis alimentarias, flujos financieros sin control... frente a las que los Estados son incapaces de ofrecer respuestas individuales. Con frecuencia se alude al debilitamiento de los Estados en el nuevo mundo global. Aunque, más bien, estaríamos asistiendo a una transformación del papel tradicional del Estado y de la naturaleza de la comunidad política. Así, el Estado seguiría manteniendo un papel esencial en la regulación dentro de sus fronteras al tiempo que contribuiría a la conformación de una gobernanza global. Los Estados más desarrollados (los *Estados postmodernos*, según Robert Cooper) pondrían en común parcelas de su soberanía para constituir *constelaciones postnacionales*. La existencia de comunidades políticas superpuestas implicaría la elección de los ámbitos territoriales donde una política pública fuera más eficaz para regular el mercado, incrementar la equidad o profundizar la democracia.

En este marco asistimos a un cambio de paradigma. La Unión Europea, tal y como la hemos conocido, ha entrado en crisis. La construcción europea se ha erigido uno de los mayores éxitos colectivos del siglo XX. Consiguió consolidar un espacio de paz entre países que se habían enfrentado a lo largo de siglos. Por primera vez en la historia contemporánea, varias generaciones se han sucedido sin presenciar conflictos armados. La Unión consiguió consolidar un cierto espacio de autonomía e identidad propias frente a las superpotencias en el contexto de la guerra fría. Los Estados miembros de la Unión Europea componen el mayor espacio de cohesión y bienestar social del planeta.

Pero la Europa pequeña, concentrada en la consecución de un mercado interior y la unión monetaria, la Europa que ante la ausencia de una identidad europea (*demos*) se legitima por su eficacia, obedece a un marco histórico ya superado. El ciclo institucional lo cerró el Tratado de Maastricht. Hoy el reto se encuentra en definir el papel de Europa en la globalización. Incrementar su capacidad de actuación exterior, transformándose en un verdadero actor global y plenamente abierto. Ya no se trata de competir con EEUU y Japón sino de definir el modelo económico y social en un mundo multipolar en el que emergen nuevas potencias como China, India o Brasil que, entre otras novedades, han aportado más de 1000 millones de trabajadores con derechos restringidos. Frente a estos retos

hace falta un nuevo impulso al proceso de integración que no puede confiarse a una nueva reforma de los Tratados.

Paradójicamente, aquellos que critican la actual inoperancia europea, son los mismos que se niegan a atribuir al proyecto de integración nuevos instrumentos que le permitan dar respuesta a los retos de escala planetaria. El miedo –el vértigo- al abandono del Estado como principal marco referencial de la comunidad política es, en última instancia, lo que explica el resultado del primer referéndum irlandés, así como de las consultas en Holanda y Francia. Hoy en día los Estados son instrumentos necesarios, pero no suficientes, para afrontar la globalización.

Discutir sobre el futuro de Europa es determinar lo que queremos hacer juntos los europeos y, al respecto, puede constatarse un creciente distanciamiento entre opciones más proclives al fortalecimiento de la unidad política (Alemania, Bélgica o España) o las favorables a la mera coordinación intergubernamental (Reino Unido, Polonia, República Checa,...). Ante este panorama no parece razonable temer una posible disolución del proceso de integración, pero su desarrollo cada vez se percibe más lastrado por reticencias de diferentes orígenes. Asumir esta evidencia puede contribuir a evitar futuras crisis y a desactivar focos de tensión venideros. Así, desde perspectivas progresistas y europeístas debe abordarse sin complejos la construcción de una Europa de “geometría variable” o a varias velocidades. Los mecanismos jurídico-políticos de flexibilidad ya existen a través de las cooperaciones reforzadas. No es la opción óptima, pero es netamente más aconsejable que la consolidación de una “Europa a la Carta” en la que cada país escoja las políticas a las que se vincula. El Tratado de Lisboa permite perfectamente esta opción. Este modelo debería ocasionar menores incomprensiones en países como España, donde coexisten repartos competenciales –y hasta sistemas fiscales- diferenciados entre comunidades autónomas.

El movimiento sindical europeo debe asumir con más decisión que el mercado interior y los nuevos modelos productivos nos obligan a reforzar nuestra acción sindical a escala de la Unión. La aceptación de la superposición de comunidades políticas nos impone la formulación de alternativas y movilizaciones sindicales multinivel. Por lo tanto, el fortalecimiento de un sistema europeo de relaciones laborales, de negociación colectiva –incluyendo la sectorial- y de la legislación social básica deben tener un lugar privilegiado en las agendas tanto de la Confederación Europea de Sindicatos como de los sindicatos de los Estados miembros. No hace mucho tiempo que hemos tenido una experiencia que ha concluido con éxito. Nos referimos a la directiva de servicios en el mercado interior que, tras un proceso de movilización a escala europea, fue aprobada con una redacción significativamente diferente de la propuesta inicial (la conocida como directiva *Bolkenstein*). Los recientes ataques al modelo social europeo procedentes del ámbito judicial (sentencias Viking, Laval, Ruffert o Luxemburgo) o político (propuesta de la Comisión Europea de modificación de la directiva del tiempo de trabajo, finalmente no adoptada) y, sobre todo, el reto de dotar de una dimensión social a la Unión análoga a la existente en los Estados miembros, nos obligan a las organizaciones sindicales a asumir de forma efectiva y responsable la trascendencia de los nuevos ámbitos de acción sindical. ♦

NOTAS

- ¹ La Dieta polaca ratificó el texto del Tratado de Lisboa el 1 de abril de 2008 por 384 votos a favor, 56 en contra y 12 abstenciones. El Senado hizo lo propio dos días después con 74 votos afirmativos, 17 negativos y 6 abstenciones.
- ² El 18 de febrero de 2009 la Cámara de Diputados checa aprobaba el Tratado por 125 votos a favor frente a 61 en contra y el Senado, el 6 de mayo, hacia lo propio por 54 votos sobre 79 asistentes.
- ³ MANGAS MARTÍN, Araceli: “La UE en la encrucijada: entre el rechazo al Tratado Constitucional y a las ampliaciones”, en *Europa en la encrucijada. Mediterráneo económico. Colección de estudios socioeconómicos* n° 12 (2007), Fundación Cajamar.
- ⁴ TORREBLANCA, José Ignacio: “¿Necesita Europa fronteras?”, en *Europa en la encrucijada. Mediterráneo económico. Colección de estudios socioeconómicos* n° 12 (2007) Fundación Cajamar. Una reciente valoración de las consecuencias de la ampliación para España lo encontramos en CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: “Los efectos económicos y sociales de la ampliación de la Unión Europea en España, *Informe I-2008* (23-I-2008).
- ⁵ TORREBLANCA, José Ignacio: “Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: Europa se amplía y el presupuesto se reduce (I)”, *Análisis del Real Instituto* 154 (2005). El texto del acuerdo puede encontrarse en COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *Final comprehensive proposal from the Presidency on the Financial Perspective 2007-2013* (15915/05), 19-XII-2005.
- ⁶ PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución sobre la posición del Consejo Europeo sobre perspectivas financieras y la renovación del Acuerdo Interinstitucional 2007-2013*, B6-0049/2006. El Parlamento había fijado expresado su criterio respecto al presupuesto en el mes de junio de 2005 en *Resolución del Parlamento Europeo sobre los retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013* (2004/2209 (INI)).
- ⁷ SOSVILLA, S. y HERCE, J.A.: “La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva”, *Documento de Trabajo del Real Instituto* n° 52 (2004); y TORREBLANCA, J.I.: “¿Adiós a los fondos?: Claves para entender la posición de España a la hora de negociar el presupuesto de la Unión Europea para 2007-2013”, *Documento de Trabajo del Real Instituto* n° 21 (2005).
- ⁸ Una aproximación a la perspectiva de las negociaciones desde la Administración española, puede encontrarse en NAVARRO, Alberto y VIGUERA, Enrique: “España y las perspectivas financieras de la Unión Europea”, en *Política Exterior* n° 106 (2005), pp. 65-76, y en POWELL, Charles (*et alii*): *Construir Europa desde España. Los nuevos desafíos de la política europea*, Madrid, Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2005, pp. 54-70.
- ⁹ Se estima que en el periodo 2007-2013 España recibirá 27.300 millones de euros correspondientes al Fondo de Cohesión y Fondos Estructurales, 44.200 millones por ayudas directas y subvenciones agrícolas y 19.000 millones por la participación en otras políticas de la Unión (vid. TORREBLANCA, José Ignacio: “Las perspectivas financieras 2007-2013 de la Unión Europea: un buen acuerdo para España (y II)” en *Análisis del Real Instituto* n° 155 (2005). También resulta de interés la consulta de SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS DE LA UNIÓN EUROPEA: “Resultados del Acuerdo de Perspectivas Financieras 2007-2013” en *Boletín Económico ICE* n° 2897 (XII-2006), pp. 3-17 y “Los reglamentos de los Fondos Estructurales 2007-2013 y sus implicaciones para España”, en *Boletín Económico de ICE*, nrs. 2869 (II-2006), pp. 3-13, así como TORREBADELLA I AGUILA, Jordi: “La nueva política de cohesión comunitaria para la Europa ampliada (2007-2013). Las Propuestas de la Comisión Europea” en *Papeles de Economía Española* n° 107 (2006), pp. 13-28.
- ¹⁰ COMISIÓN EUROPEA: *La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco*, COM (2001) 428 final, pp. 3-8.
- ¹¹ No debe olvidarse, sin embargo, que también fue una Convención la encargada de redactar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, que quedó reducida a Declaración solemne por la Cumbre de Niza. Vid.: RIO VILLAR, Susana del: “Convención, sociedad civil y Constitución europea: la Unión”, en *Documentación Social* n° 134 (2005), pp. 27-40.
- ¹² Así lo estimó el Parlamento Europeo en su *Informe sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, de 9 de diciembre de 2004 (A6-0070/2004).
- ¹³ En el caso de CC.OO. la decisión fue adoptada por la Comisión Ejecutiva Confederal de 27 de julio y el Consejo Confederal de 19 de octubre de 2004. La CES lo hizo mediante resolución de su Comité de Dirección de 13 de julio y del Comité Ejecutivo de 14 de octubre de 2004. Esta resolución puede

encontrarse en *Cuadernos de Información Sindical* nº 55, CC.OO., (X-2004). Desde ámbitos sindicales ya se había manifestado el apoyo al texto elaborado por la Convención, instando a la Conferencia Intergubernamental a que lo respetara.

¹⁴ Vid. MARTÍNEZ SIERRA, José Manuel: “La Constitución Europea. ¿Qué papel juega en este momento? Una lectura crítica” en *Documentación Social* nº 134 (2005), pp. 41-61.

¹⁵ Vid. ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: “¿Qué añade la Constitución para Europa a la construcción europea?”, en *Documentación Social* nº 134 (2005), pp. 11-26.

¹⁶ OBERDORFF, Henry: “La ratification et la révision du traité établissant une Constitution pour l’Europe », *Etudes et Recherches Notre Europe* nº 38 (2005) y TRITAFYLLOU, Dimitris N. : *Le projet constitutionnel de la Convention européenne, présentation critique de ses choix clés*, Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 122-131.

¹⁷ La percepción de los riesgos derivados de la exigencia de la unanimidad para la entrada en vigor del Tratado dio lugar a un importante número de trabajos, entre los que destacaremos AREILZA, José María: “Constitución Europea: si alguien dice no”, en *Foreign Policy* (edición española) nº 7 (2005), pp. 10-16 y CLOSA MONTERO, Carlos: “La ratificación de la Constitución de la Unión Europea: un campo de minas”, *Análisis del Real Instituto* (2004).

¹⁸ BAEZA SANJUÁN, Ramón y JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Juan Carlos: “El proyecto de Constitución Europea desde una perspectiva sindical” en *Observatorio Sociolaboral* nº 14, Fundación Sindical de Estudios (2003).

¹⁹ TORREBLANCA, José Ignacio: “El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción”, *Análisis del Real Instituto* nº 27 (2005).

²⁰ ANDUIZA PEREA, Eva: “¿Quiénes se abstuvieron y porqué?: la participación en el referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”, *Análisis del Real Instituto* nº 34 (2005); y TORREBLANCA, José I. y SORROZA, Alicia: “Principales datos sobre el proceso de ratificación de la Constitución Europea en España”, *Documento de Trabajo del Real Instituto* nº 8 (2005).

²¹ ROIG MADORRAN, Elna: “El debate para la ratificación del proyecto de Constitución Europea en Cataluña, ¿Un conflicto de Cataluña con Europa?”, en *Análisis del Real Instituto* nº 6, 2006.

²² Datos definitivos ofrecidos por la Dirección General de Política Interior del Ministerio del Interior. Por el contrario, los menores apoyos del “no” tuvieron lugar en Villaverde (14’62%), Usera (15’18%) y Vicálvaro (15’67%), barrios de clase trabajadora y tradicionalmente votantes de izquierda.

²³ La mayor parte de los autores sostienen que las causas del rechazo al Tratado Constitucional fueron variadas y difíciles de precisar, en muchos casos sin relación directa con el propio texto sometido a consulta. Entre ellas estarían el temor social a la globalización, un proceso de ampliación sin límites y criterios identificables o el miedo a la pérdida de identidad nacional (BORRELL FONTELLES, Josep: “De Roma a Lisboa, 50 años en Europa” en *Temas* nº 155 (X-2007), pp. 25-30.

²⁴ “The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands”, *Flash Eurobarometer* 172 (2005).

²⁵ Unos rigurosos análisis de los resultados del referéndum francés, pueden encontrarse en GAËTANE, Ricard-Nohoul: “Le non français du 29 mai 2005: comprendre, agir”, *Notre Europe. Etudes & Recherches* nº 44 (2005) y « La Constitution européenne: sondage post-référendum en France », *Flash Eurobaromètre* 171 (2005).

²⁶ “Después de los referendos, tomar la iniciativa”, Declaración del Comité Ejecutivo de la CES, 15-VI-2005.

²⁷ PASTOR VERDÚ, Jaime: “Plan A del No: la refundación democrática y social de Europa”, *Análisis del Real Instituto* nº 78 (2005).

²⁸ PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución sobre el periodo de reflexión: la estructura, los temas y el contexto de una evaluación del debate sobre la Unión Europea* (2005/2146 (INI)). La aportación de la Comisión Europea a este asunto puede encontrarse en *Plan D, de Democracia, diálogo y debate*, COM (2005) 494. GISCARD d’ESTAING, Valery: *The political future of Europe* (Speech at the London School of Economics), 28-II-2006 y BERCUSSON, Brian: “The future of the European Constitution. The political and legal framework”, *Workshop on the European Constitution*, ETUC, Berlin, 28-III-2006.

²⁹ Vid. REAL INSTITUTO ELCANO : « El futuro de la Constitución Europea : opciones para España », *Informe Elcano* nº 8 (I-2007), *Reflexiones sobre el futuro de la Unión Europea. Actua-*

lización del Informe del Gobierno al Congreso de los Diputados. Comparecencia del Secretario de Estado para la Unión Europea ante el Congreso de los Diputados, NAVARRO, Alberto: "España y el futuro de Europa", en *Europa en la encrucijada. Mediterráneo económico. Colección de estudios socioeconómicos* nº 12 (2007), Fundación Cajamar, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: "Soluciones al actual impasse constitucional de la Unión Europea: la opción del Tratado Reducido", MANGAS MARTÍN, Araceli: "El rescate del Tratado Constitucional: ¿qué y cómo se puede salvar?", *Análisis del Real Instituto* nº 17/2007, MÉNDEZ DE VIGO, Iñigo (dir): *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid, Planeta, 2007; y ROY, Joaquín: "Entre un rescate selectivo y salvar el Titanic: España y la recuperación de la esencia de la Constitución Europea", *Documento de Trabajo* nº 41/2007, Real Instituto Elcano.

³⁰ La Declaración de Messina, adoptada en 1955 por los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis países fundadores de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), dió lugar a los trabajos preparatorios que desembocarían en la firma de los Tratados de Roma (1957) y, por lo tanto, el nacimiento de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

³¹ Declaración del Consejo Europeo con ocasión del cincuentenario de la firma de los Tratados de Roma (25-III-2007).

³² En muchas ocasiones se limitaron a la colocación de carteles con fotografías de los líderes junto a un escueto llamamiento al voto afirmativo.

³³ CHARI, Raj: ¿Por qué los irlandeses rechazaron el Tratado de Lisboa? Un análisis de los resultados del referéndum, *Análisis del Real Instituto* nº 69 Real Instituto Elcano (2009).

³⁴ CONSEJO EUROPEO: *Conclusiones de la Presidencia*, 19-VI-2009 ; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st11/st11225-re02.es09.pdf>

³⁵ DELOY, Corinne: les irlandais retifient le traité de Lisbonne. Observatoire des elections en Europe. Fondation Robert Schuman <http://www.robert-schuman.org/oee.php?num=604>

³⁶ MANGAS MARTÍN, Araceli: "El ejecutivo de la Unión Europea: la Comisión", en *Temas* nº 155 (X-2007), pp. 47-50.

³⁷ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José Martín: "El espacio europeo de Libertad, seguridad y justicia: un reto para la nueva Conferencia Intergubernamental" en *Temas* nº 155 (X-2007), pp. 65-67.

³⁸ PURCALLA BONILLA, Miguel Ángel y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, Rosa: "Política social y de empleo en el Tratado de la Constitución Europea" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 57 (2005), pp. 337-352.

³⁹ MENDOZA, Juan: "Europa y modelo social. Horizonte y punto de partida", *Claridad* nº 4 (2005), pp. 11-20.

⁴⁰ SERRANO GARCÍA, Juana: "Efectos del reconocimiento del derecho a la negociación colectiva en la Constitución Europea" en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 57 (2005), pp. 303-322; ZUFIAUR, José M^a: "La economía y el empleo desde la Constitución Europea", en *Documentación Social* nº 134, (2005), pp- 77-93 y GONZÁLEZ ZAMORA, Miguel: "Reflexiones sobre la Constitución Europea", *Revista de Derecho Social* nº 26 (2004), pp. 221-231.

⁴¹ ZUFIAUR, José M^a: "La dimensión social de la construcción europea », en *Temas* nº 155 (X-2007), pp. 51-54.

⁴² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José y URREA CORRES, Mariola: *Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2008, pp. 15-48

⁴³ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, M: "El proyecto de Tratado de reforma: una Constitución sin nombre" en *Revista General de Derecho Europeo* nº 14 (2007).