M.ª Jesús García García

LA UNIÓN EUROPEA EN 100 ESQUEMAS Y 10 METÁFORAS

tecnos

LA UNIÓN EUROPEA EN 100 ESQUEMAS Y 10 METÁFORAS

MARÍA JESÚS GARCÍA GARCÍA
(*Profesora Titular de Derecho Administrativo.*
Universidad de Valencia)

LA UNIÓN EUROPEA EN 100 ESQUEMAS Y 10 METÁFORAS

tecnos

Diseño de cubierta:
J. M. Domínguez y J. Sánchez Cuenca

www.tecnos.es

Reservados todos los derechos. El contenido de esta obra está protegido por la Ley, que establece penas de prisión y/o multas, además de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios, para quienes reprodujeren, plagiaren, distribuyeren o comunicaren públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, o su transformación, interpretación o ejecución artística fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio, sin la preceptiva autorización.

© María Jesús García García, 2021
© EDITORIAL TECNOS (GRUPO ANAYA, S. A.), 2021
Juan Ignacio Luca de Tena, 15 - 28027 Madrid
ISBN: 978-84-309-8127-4
Versión digital de la 1.ª edición 2021

ÍNDICE

PRESENTACIÓN..... *Pág.* 11

LA UNIÓN EUROPEA EN 10 METÁFORAS..... 13
1. La Unión Europea, una comunidad de vecinos. 15
2. Los estados, los señores de los Tratados y de la Unión Europea. 16
3. La Unión Europea, un edificio en construcción. 18
4. Los cimientos del edificio: las competencias europeas. 19
5. Los Tratados, piedra angular del edificio comunitario. .. 20
6. La Unión Europea, básicamente un mercado..... 22
7. Las trincheras de la soberanía..... 22
8. La fuerza de la legitimidad democrática 23
9. Apuntalando el edificio europeo: la ciudadanía europea, la argamasa de la unión política..... 24
10. Las directivas, el embrión de la futura norma interna... 25

LA UNION EUROPEA EN 100 ESQUEMAS..... 27

BLOQUE I

DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A LA UNIÓN EUROPEA. LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE LOS TRATADOS

CRONOLOGÍA DE LOS TRATADOS..... 31
EVOLUCIÓN DE CONCEPTOS: DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A LA UNIÓN EUROPEA (I)..... 32
EVOLUCIÓN DE CONCEPTOS: DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS A LA UNIÓN EUROPEA (II) 34
ESTRUCTURA DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA. 35
ESTRUCTURA DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. 36
EVOLUCIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: DE LA ESTRUCTURA EN PILARES AL PRINCIPIO COMPETENCIAL..... 38
LOS TRATADOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO (I)..... 39
LOS TRATADOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO (II) 41
LOS TRATADOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO (III)..... 42
LOS TRATADOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO (IV) 43
REVISIÓN DE LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA. 45

BLOQUE II

CONCEPTO, VALORES, OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

LA UNIÓN EUROPEA: CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA..... 49
LEGITIMIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA. 51
EL PARLAMENTO Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN EUROPEA. 53
OBJETIVOS Y VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA. 54
EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA A TRAVÉS DE LOS TRATADOS: INTEGRACIÓN ECONÓMICA..... 56
LAS LIBERTADES COMUNITARIAS..... 57
LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA: EL MERCADO COMÚN Y EL MERCADO INTERIOR. 61
EL MERCADO ÚNICO DIGITAL 63
LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA..... 64
LA UNIÓN BANCARIA. 65

EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA A TRAVÉS DE LOS TRATADOS: LA EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN POLÍTICA 66
LA INTEGRACIÓN POLÍTICA: LA UNIÓN POLÍTICA. 68
EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ÁMBITO DE LA UNIÓN EUROPEA. 70
EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA. 71
EL ESPACIO SCHENGEN. 73
LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL, TERRITORIAL Y LA SOLIDARIDAD ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS.... 75

BLOQUE III

EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTADOS MIEMBROS Y CIUDADANÍA

ADHESIÓN Y RETIRADA DE LOS ESTADOS MIEMBROS..... 81
PROCEDIMIENTO DE ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA... 83
CONDICIONES DE ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA. 84
LAS SUCESIVAS AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA ... 85
MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA. 86
LA CIUDADANÍA EUROPEA. 87

BLOQUE IV

COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA: ESTRUCTURA, CONTENIDO Y CLASES. 91
LISTADO DE COMPETENCIAS..... 94
ESQUEMA DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LA UE ... 95
LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS..... 96
EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD: EL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA..... 99

BLOQUE V

INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA: ENUMERACIÓN ... 103
TRES INSTITUCIONES FUNDAMENTALES: EL TRIÁNGULO INSTITUCIONAL 104
ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL PARLAMENTO (I) 105
ESTRUCTURA ORGÁNICA: EL PARLAMENTO (II)..... 106
EL PARLAMENTO: COMPETENCIAS..... 107
LA COMISIÓN EUROPEA. 109
EL CONSEJO (I). 112
EL CONSEJO (II). COMPETENCIAS. 113
EL CONSEJO EUROPEO..... 114
BANCO CENTRAL EUROPEO. 115
EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. 116
EL COMITÉ DE LAS REGIONES..... 117
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 118
EL TRIBUNAL DE CUENTAS. 119
EL DEFENSOR DEL PUEBLO..... 120
AGENCIAS Y OTROS ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA.. 122
ORGANISMOS INTERINSTITUCIONALES..... 123
ORGANISMOS RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DE DATOS..... 124

BLOQUE VI

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

ESTRUCTURA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA. 129
ORDENAMIENTO JURÍDICO EUROPEO: FUENTES..... 130
ACTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONES EUROPEAS 131
EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO. CARACTERÍSTICAS..... 133

EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO: PRIMACÍA SOBRE LOS ORDENAMIENTOS INTERNOS..... 135
EL DERECHO DERIVADO. CLASES..... 137
EL EFECTO DIRECTO DE LAS DIRECTIVAS..... 139
EL EFECTO VERTICAL Y HORIZONTAL DE LAS DIRECTIVAS... 140
DERECHO DERIVADO. JERARQUÍA..... 141
INICIATIVA LEGISLATIVA Y PROYECTOS LEGISLATIVOS EUROPEOS..... 143
LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA 144
CLASES DE PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO. 146
CLASES DE PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS: PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES..... 147
EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO EN DETALLE..... 149
EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO EN DETALLE: PRIMERA LECTURA..... 150
EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO EN DETALLE: SEGUNDA LECTURA..... 151
EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO EN DETALLE: CONCILIACIÓN..... 152
El PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO EN DETALLE: TERCERA LECTURA..... 153

BLOQUE VII

EL SISTEMA JUDICIAL EUROPEO

EL RECURSO DE ANULACIÓN Y LA EXCEPCIÓN DE ILEGALIDAD..... 157
EL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LAS OBLIGACIONES QUE LES INCUMBEN (ARTÍCULOS 258, 259, 260) 160
EL PROCEDIMIENTO DE INFRACCIÓN PREVIO AL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO..... 161
EL RECURSO POR OMISIÓN..... 163
CUESTIONES PREJUDICIALES..... 165
EL RECURSO POR RESPONSABILIDAD EXTRACONTRACTUAL 168

BLOQUE VIII

LA UNIÓN EUROPEA Y LOS NIVELES SUBESTATALES DE GOBIERNO, EN ESPECIAL LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

NIVELES SUBESTATALES DE GOBIERNO EN LA UE..... 171
REGIONES CON ASAMBLEAS LEGISLATIVAS. 172
LAS REGIONES EN LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA 173
EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO PROMOTOR DEL PAPEL DE LAS REGIONES..... 174
CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD 175
MECANISMOS PREVISTOS POR LA LEGISLACIÓN INTERNA PARA INTEGRAR LA VOLUNTAD DE LAS REGIONES. FASE ASCENDENTE 176
MECANISMOS PREVISTOS POR LA LEGISLACIÓN EUROPEA PARA POTENCIAR EL PAPEL DE LAS REGIONES: EL COMITÉ DE LAS REGIONES. 178
MECANISMOS PREVISTOS POR LA LEGISLACIÓN EUROPEA PARA POTENCIAR EL PAPEL DE LAS REGIONES: EL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA..... 179
LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS Y EL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA. 180
MECANISMOS PREVISTOS POR LA LEGISLACIÓN EUROPEA PARA POTENCIAR EL PAPEL DE LAS REGIONES: PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL CONSEJO..... 181
MECANISMOS PREVISTOS POR LA LEGISLACIÓN EUROPEA PARA POTENCIAR EL PAPEL DE LAS REGIONES: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA Y ANTE EL PARLAMENTO..... 183

LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (FASE DESCENDENTE)... 184
LA EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: EL INCUMPLIMIENTO... 186

BLOQUE IX

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA..... 189
ESFERAS DE ACTUACIÓN EN LAS RELACIONES EXTERIORES 192
LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC) 194
LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PCSD)... 195
EL ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD..... 197

PRESENTACIÓN

Este libro tiene como objetivo proporcionar al lector una serie de materiales que faciliten su aproximación a la compleja realidad de la Unión Europea, su derecho, sus instituciones y su funcionamiento. Para ello, el presente volumen se ha dispuesto en una sucesión de esquemas a través de los cuales se trata de proporcionar una visión estructurada y sistemática de la materia, que, entendemos, es el primer paso para poder comprender la extensa variedad de contenidos y conceptos que la conforman. La estructuración en esquemas ofrece la ventaja de agrupar la información esencial de una forma clara y sistematizada que facilita la asimilación de los conceptos fundamentales en torno a los cuales se estructura la Unión Europea. En este sentido, en la obra ha primado el aspecto práctico y didáctico que opta por priorizar la integración coherente y sistemática de las nociones claves sobre su desarrollo conceptual en extenso, desarrollo que puede ser abordado de forma autónoma por el estudiante una vez asimiladas las ideas fundamentales. En este sentido, los esquemas ofrecen la ventaja de organizar la materia de forma lógica y ordenada haciendo más sencillo el procesamiento de la información.

Este empeño práctico de facilitar el aprendizaje se refuerza con el recurso a la figura literaria de la metáfora, recurso usado tradicionalmente para generar asociaciones de ideas y que, en este contexto, trata de favorecer un aprendizaje más rápido al equiparar los conceptos jurídicos con ideas e imágenes con las que el lector está familiarizado.

De este modo, la obra se estructura en dos partes bien diferenciadas. Una primera parte que responde al título de «La Unión Europea en 10 metáforas», con la que se pretende introducir al lector, no iniciado en estos temas, en la realidad jurídica de la Unión Europea por asimilación con conceptos no jurídicos que hacen más fácil la comprensión de la materia. Y una segunda parte más técnica, que responde al epígrafe «La Unión Europea en 100 esquemas» con la que se pretende presentar al lector una visión bien organizada y sistematizada de las ideas claves necesarias para entender la materia. Esta segunda parte se encuentra dividida en nueve bloques diferenciados. En el primer bloque, se analiza la Unión Europea y su evolución a la luz de los tratados que le dieron origen y de sus posteriores modificaciones. En el segundo bloque se analiza el concepto de Unión Europea y se estudian sus valores, principios y objetivos. El tercer bloque analiza el ámbito subjetivo de la Unión Europea por relación a los estados miembros que la componen y a los ciudadanos que integran el concepto de ciudadanía europea y su estatuto jurídico-político. El cuarto bloque se centra en las competencias de la Unión Europea que definen su ámbito de actuación y margen de maniobra. El quinto bloque analiza sus instituciones, con especial referencia al llamado el triángulo institucional, que da pie al bloque sexto dedicado al derecho de la Unión Europea. El bloque séptimo analiza el sistema de recursos judiciales europeos y el octavo se centra en las relaciones de la Unión Europea con las entidades subestatales de gobierno, en nuestro caso las comunidades autónomas. Finalmente, la obra termina con el bloque noveno dedicado a la acción exterior de la Unión Europea.

Confiamos en que este trabajo cumpla las expectativas y sea de utilidad a todas aquellas personas que por diversos motivos necesiten iniciarse en el estudio de la Unión Europea, o quieran comprender un poco mejor la realidad jurídico-política de nuestro entorno europeo.

LA UNIÓN EUROPEA EN 10 METÁFORAS

LA UNIÓN EUROPEA EN 10 METÁFORAS

1. LA UNIÓN EUROPEA, UNA COMUNIDAD DE VECINOS

La Unión Europea es el resultado de la voluntad de los estados miembros que deciden poner unos intereses en común para que sean gestionados por un ente de derecho internacional que surge de un acuerdo de voluntades formalizado en los tratados constitutivos.

El carácter comunitario de la Unión se puso de manifiesto desde el momento mismo de la creación de los entes que la precedieron y que le dan origen, es decir, desde el momento de creación de la CEE, la CECA y Euratom. Todas ellas fueron bautizadas como comunidades, siendo éste el sustantivo que les dio nombre, seguido de los intereses que eran propios de cada una de ellas y que estaban llamadas a gestionar. Aún a fecha de hoy, cuando la Unión Europea ha sustituido a sus predecesoras, se sigue usando el término «comunitario» para designar todo aquello que tiene que ver con el ámbito supraestatal europeo.

Y es una comunidad de vecinos porque los estados que la integran tienen entre sí esa condición, es decir, pertenecen a un ámbito regional determinado que condiciona los límites territoriales y la propia esencia de la Unión Europea. No en vano la Unión Europea se define como organización internacional de carácter regional.

Como es propio de una comunidad de vecinos, también la Unión Europea tiene unos intereses comunes a todos los miembros y una estructura organizativa articulada sobre la base de los mismos. Se trata de unos intereses económicos y políticos que no son la suma de los intereses de sus miembros, sino un interés colectivo que encarna la Unión Europea y por el que vela una de sus instituciones: la Comisión Europea, que vendría a ser el administrador de esa comunidad, guardiana de los tratados y del interés común que se superpone a los intereses individuales de cada uno de los estados. Y como en toda comunidad de vecinos, además del administrador, existe también una junta de vecinos donde éstos tienen la capacidad de adoptar decisiones en interés de la comunidad y de los suyos propios. En el ámbito de la Unión Europea, esa junta de vecinos es el Consejo de la Unión Europea, donde los estados miembros actúan representados por sus ministros, ejerciendo entre otras funciones la potestad legislativa, junto con el Parlamento, donde están representados los ciudadanos como titulares de la soberanía de los estados.

En esta comunidad las «puertas de los vecinos» permanecen abiertas, de modo que es posible entrar y salir de cada uno de los estados miembros sin más restricciones, e incluso permanecer en los mismos, aunque uno no sea nacional

del país. No hay, por tanto, fronteras internas. Sin embargo, esta libertad de movimientos hace que haya que vigilar muy bien la «puerta de entrada», o de acceso al edificio, es decir las fronteras externas de la comunidad, para evitar que por ella penetren, por ejemplo, organizaciones criminales que podrían aprovechar la libertad de movimientos en el interior para que sus acciones quedaran impunes. Igualmente, ha de vigilarse la inmigración ilegal que pudiera penetrar a través de las fronteras externas. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia representa ese espacio sin fronteras interiores, pero con unas fronteras exteriores que hay que proteger.

2. LOS ESTADOS, LOS SEÑORES DE LOS TRATADOS Y DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea es un ente derivado de naturaleza internacional donde confluyen tres categorías de sujetos:

— Los estados miembros.
— Los ciudadanos.
— La propia Unión Europea, que integra en sus instituciones a los dos anteriores para crear un ente jurídico internacional con personalidad jurídica propia y diferenciado de los sujetos que lo integran.

Cada una de estas categorías subjetivas está asociada a una institución con funciones propias y con las que se trata de establecer una especie de división de poderes imperfecta que articule un equilibrio entre los intereses que representan cada uno de estos ámbitos subjetivos.
Y decimos imperfecta porque, como veremos, los estados salen victoriosos en ese pretendido equilibrio institucional. Así, en el Parlamento están representados los ciudadanos y en el Consejo, los estados. Ambas instituciones tienen funciones legislativas, que ostentan normalmente en pie de igualdad, bajo de principio del «tanto monta, monta tanto…», con lo que se quiere indicar que normalmente las decisiones se adoptan con base al procedimiento legislativo ordinario, que implica que Parlamento y Consejo se sitúan en el mismo plano y que tienen el mismo «peso» en el procedimiento legislativo. Con todo, a veces la balanza se inclina del lado de los estados, puesto que en determinadas cuestiones que se consideran «sensibles» los actos legislativos se adoptan en base a un procedimiento especial en el que el peso legislativo recae sobre el Consejo, y el Parlamento únicamente ostenta funciones de consulta o dictamen. Con todo, hay que decir que a

medida que la Unión Europea ha ido democratizando sus instituciones, el procedimiento legislativo ordinario, en el que Parlamento y Consejo son colegisladores por igual, ha ido ganando terreno, hasta el punto de que puede decirse que actualmente, más del 85% de las normas de la Unión se adoptan según este procedimiento ordinario o de codecisión.

Con todo, los estados siguen ostentando un papel muy relevante, y aunque se diluyen y pierden su sustantividad al hablar de la Unión Europea como una organización internacional, su estructura organizativa muestra como los estados se integran en las instituciones europeas y desde ellas permanecen alerta y vigilantes para que las decisiones que se adopten por parte de la Unión Europea no vulneren el orden establecido de competencias y la Unión no se extralimite en sus atribuciones, o perjudique los intereses particulares de cada uno de los estados. No olvidemos que el Consejo, junto con el Parlamento son los legisladores de la Unión Europea, de modo que ningún acto legislativo puede adoptarse sin el visto bueno del Consejo, es decir, de los estados.

Este mismo predominio de los estados en los procesos de adopción de decisiones puede verse también al considerar el papel de la Comisión Europea, garante y gestor de los intereses de la Unión. Y es que, el papel de la Comisión es muy limitado, pues tiene la potestad de iniciativa legislativa, pero una vez ejercida ésta, los estados pueden desvirtuar sus propuestas en el curso y desarrollo del procedimiento legislativo posterior. Podríamos decir, por tanto, que la Comisión propone y los estados (Consejo) disponen.

Todo ello sin tener en cuenta que los estados son quienes marcan el rumbo de la Unión Europea a través de las cumbres europeas o Consejos europeos celebrados periódicamente.

De otro lado, el Consejo autorizará la apertura de negociaciones, aprobará las directrices de negociación, autorizará la firma y celebrará los tratados, lo que garantiza también la hegemonía de los estados en los procesos de integración y ampliación a escala europea.

Por tanto, a pesar de la cesión de soberanía que la integración en la Unión Europea supone para los estados miembros, éstos no sueltan íntegramente las riendas del poder, sino que permanecen alerta en las instituciones comunitarias condicionando el contenido de cualquier decisión adoptada por la Unión Europea en ejercicio de sus competencias.

Así pues, aunque al considerar la Unión Europea como ente jurídico internacional, los estados miembros se diluyen en su organización y quedan integrados en ella, sin embargo, en el proceso de toma de decisiones no pierden su sustantividad y se mantienen en guardia para que las decisiones que la Unión Europea adopte en su nombre, en razón del interés común, y de carácter vinculante para ellos, no menoscaben los intereses particulares de los estados.

Un difícil juego de malabarismos, donde el sistema de toma de decisiones trata de ponderar los diferentes intereses en juego (algunos de ellos incluso contrapuestos entre sí), pero en el que la balanza se inclina del lado de los estados.

3. LA UNIÓN EUROPEA, UN EDIFICIO EN CONSTRUCCIÓN

La Unión Europea también puede representarse como un edificio en construcción, es decir como un proyecto de integración todavía no acabado, que en general ha ido experimentando sucesivos avances, añadiendo pisos o alturas al edificio comunitario, pero que en ocasiones también ha sufrido reveses que han dejado a medias la construcción, o incluso han derribado una nueva planta que se creía casi consolidada, o ya acabada. Es el caso del fracaso de la Constitución europea, o más recientemente, la salida de Reino Unido de la Unión Europea.

No obstante, el proceso de construcción europea puede saldarse con un balance positivo, en la medida en que, en el plano de la integración, el edificio ha ido progresivamente ganando en alzada, añadiendo nuevos niveles o nuevas plantas que han afianzado el proyecto europeo.

Es cierto que el edificio puede contemplarse desde distintas perspectivas, y que dependiendo de la fachada que contemplemos los avances han sido más o menos espectaculares. Por ejemplo, si tenemos en cuenta la fachada de la integración económica, no podemos sino concluir que el proyecto europeo ha sido un éxito. Así, si inicialmente los objetivos de integración económica preveían la creación de un mercado común, pronto las expectativas quedaron superadas por la idea de crear un mercado interior o mercado único de fines más ambiciosos. La Unión Económica y Monetaria supuso un paso de gigante en la integración económica y añadió una altura más al edificio europeo, a lo que se añadió posteriormente el avance de la integración bancaria. Quizá vaya a ser difícil culminar el edificio con el avance hacia una unión fiscal, pero es precisamente esto, y la quimera de alcanzar un techo tan ambicioso, lo que mantiene inacabado el proyecto europeo y lo define como un edificio en construcción. Eso y el hecho de que, en la práctica, la letra de los tratados sea muy difícil de afianzar, de forma que incluso logros que ya se dan por consolidados, como es, por ejemplo, la consecución de un mercado interior, necesitan perfeccionarse todavía para considerarlos como una realidad acabada.

La cuestión todavía es más ardua cuando el edificio europeo se contempla desde el punto de vista de la fachada de la integración política. Los estados son muy celosos de su soberanía y la protegen especialmente en aquellas materias que están

más próximas a las funciones de regalía. Las alturas que el edificio ha alcanzado desde esta perspectiva están muy lejos de igualar la envergadura de la integración económica. Es cierto que se han conseguido logros importantes. Los compromisos alcanzados en materia de política interior, tales como la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y sus implicaciones en materia de asilo, justicia, policía o inmigración, abren una ventana a la esperanza, como también los compromisos alcanzados en política exterior, sobre todo en lo que se refiere a la Política Exterior y de Seguridad Común. La mera existencia, sobre el papel, de una Política Común de Seguridad y Defensa, que algún tiempo atrás se hubiera considerado impensable es, sobre la letra de los tratados, un objetivo en ciernes. Sin embargo, seamos realistas. Estas son conquistas que habrá que consolidar en el futuro sobre la base de los hechos, y no meramente de los compromisos escritos.

4. LOS CIMIENTOS DEL EDIFICIO: LAS COMPETENCIAS EUROPEAS

Una cosa es cierta, y es que, con independencia de las alturas alcanzadas en el proceso de integración europea, el sustento del edificio ha sido cada vez más sólido. Así, en un primer momento el sustento de las comunidades europeas, y particularmente de la Comunidad Europea, se basó en una estructura en pilares (con excepción de la integración económica, sustentada siempre y en todo momento sobre los cimientos de la cesión de soberanía y la atribución de competencias). Maastricht fue el artífice de este proyecto, al establecer una estructura en pilares que sustentaban la cooperación intergubernamental en los ámbitos de justicia, asuntos interiores y en materia de política exterior.

Para entendernos, cuando hablamos de estructura en pilares hacemos referencia a una forma de articular las relaciones internacionales donde los estados no ceden soberanía, ni el ejercicio de competencias, sino que simplemente se avienen a concertarse en una serie de materias sobre la base de la cooperación internacional. Ello significa que los estados en ningún caso pierden su sustantividad por formar parte de la organización internacional y que las decisiones se adoptan por unanimidad.

A esa estructura en pilares se contrapone otro modelo de organización internacional que es el modelo basado en la atribución de competencias o modelo competencial. Conforme a este modelo, los estados, al integrarse en una organización internacional pierden su sustantividad y se avienen a que las decisiones adoptadas por esa organización sean vinculantes para ellos. Para ello previamente han cedido parte de su soberanía y el ejercicio de determinadas competencias, a cuyo ejercicio renuncian en favor de la organización internacional a la que pertenecen. En su seno, las deci-

siones se adoptarán normalmente conforme a la regla de las mayorías, lo que supone que el estado se verá vinculado por estas decisiones aun en el caso de su voto en contra. El modelo paradigmático de integración basado en la cesión de competencias es la Unión Europea.
En la medida en que el principio competencial es un modelo más sólido de compromiso internacional, hablamos de las competencias europeas como los cimientos del edificio, por contraposición al modelo basado en la cooperación intergubernamental, que implica compromisos más endebles, que por tanto no cimientan el edificio, aunque sí lo sustentan.
Pues bien, el proyecto de integración europea ha tenido una trayectoria que ha favorecido el modelo competencial, hasta alcanzar prácticamente todos los ámbitos de actuación comunitaria. Así, con el Tratado de Maastricht la estructura de funcionamiento de la Comunidad Europea quedaba configurada como sigue:

— Integración económica ..... Cesión de soberanía y ejercicio de competencias (modelo competencial)
— Justicia y asuntos interiores (integr. política) .... Cooperación internacional
— Política exterior (integración política)..... Cooperación internacional

Sin embargo, con el Tratado de Lisboa se suprime la estructura en pilares, y el funcionamiento de la Unión Europea pasa a basarse en el principio competencial o de cesión de soberanía, de forma que el pilar de cooperación intergubernamental solo se mantiene en el ámbito de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que es una política específica dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Con esta excepción, la Política Exterior y de Seguridad Común y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se integran como ámbitos competenciales de la Unión Europea.
De esta manera, la Unión Europea se erige sobre unos cimientos más sólidos proporcionados por las competencias que detenta y cuyo ejercicio le han cedido los estados.

5. LOS TRATADOS, PIEDRA ANGULAR DEL EDIFICIO COMUNITARIO

Los Tratados son las normas constituyentes en el proceso de construcción europeo. Todo el orden institucional de la UE y sus manifestaciones de voluntad a través de la adopción de decisiones y actos jurídicos vinculantes y no vinculan-