

ESPAÑA Y EUROPA, TREINTA AÑOS PARA UNA NUEVA MENTALIDAD JURÍDICA

Sixto SÁNCHEZ LORENZO *

Para evaluar el impacto jurídico de la entrada de España en la Unión Europea hace ahora treinta años, resulta imprescindible un juicio que no olvide el análisis paralelo de su impacto económico y político.

España, junto a Portugal, accede a la Unión Europea en un momento de dulce tránsito en el proceso de integración. Los años ochenta fraguaron el paso de un Mercado Común a un Mercado Único. El Acta Única Europea de 1986, y luego del Tratado de Maastricht en 1992, supusieron un tránsito de las Comunidades Europeas a la Unión Europea, que no era puramente nominal. En términos económicos, dicho tránsito suponía escalar un peldaño fundamental de la integración, desde la Unión Aduanera, o la Europa de las libertades de circulación, hacia un Mercado Único sustentado en la Europa de las políticas. Dicho tránsito no fue fruto de un mero acto de voluntad política. Fue, también, el resultado de una evolución jurídica palpable en la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo.

Concluidos los períodos transitorios en el establecimiento de las libertades de circulación de mercancías, personas y servicios, el Tribunal de Justicia propició un cambio radical en la comprensión de las relaciones entre los ordenamientos nacionales y el Derecho europeo en materia de libertades de circulación, tanto originario como derivado. En la lógica de un Mercado Común, las normas nacionales quedaban restringidas por un mero principio de no discriminación. Consolidadas dichas libertades, el Tribunal de Luxemburgo configuró un nuevo marco de relaciones, más estricto, donde el concepto de restricción o contrariedad de la norma nacional con el Derecho comunitario iba más allá del principio

* Catedrático de Derecho internacional privado. Universidad de Granada.

de no discriminación, a través de la denominada “regla de reconocimiento”, que exigía un test más severo acerca de los intereses públicos que sustentaban la restricción nacional de las libertades, su adecuación, eficacia y proporcionalidad. Esta evolución jurisprudencial, visible ya en los años setenta, fue el motor de la evolución legislativa y económica reconocida, más que creada, en el Tratado de Maastricht. Con ello, como decíamos, se consolidaba la integración económica sobre una base que multiplicaba las posibilidades legales de las instituciones europeas para proceder a una armonización jurídica y económica, sobre la base del desarrollo directo de las políticas y alimentada asimismo por la liberación mundial de la libre circulación de capitales.

Integración económica e integración jurídica fueron, pues, de la mano. La integración política, sin embargo, no avanzó en términos similares. Como la historia demuestra, la integración política también precisa, más allá de la voluntad, una fuerte dosis de integración económica y jurídica. La dificultad para avanzar en esta dirección pronto se vio evidenciada por la dificultad de implementar una auténtica política exterior común, que a la postre ha supuesto una debilidad estratégica de la Unión en el ámbito de los conflictos internacionales. Un segundo escollo, presente en cada reforma de los Tratados, desde Maastricht a Ámsterdam, de Niza a Lisboa, radicaba en la lejanía de las instituciones europeas respecto de la ciudadanía y en el déficit democrático en los procesos de adopción de decisiones. Poco a poco, el Parlamento Europeo ha obtenido un papel más predominante en los mecanismos de adopción de decisiones, si bien el peso de la Comisión no oculta la idea de que las decisiones se adoptan esencialmente en sedes gubernativas controladas por los Estados dominantes y, en muchos casos, por el eje franco-alemán, o mejor, germano-francés.

La Unión Europea no se ha dejado nunca arredrar por las dificultades socio-políticas en el avance de la integración política. La prudencia no ha sido la señal de identidad de las instituciones europeas, acostumbradas a poner a menudo el carro ante los bueyes para forzar las zancadas de la integración política hasta sufrir inevitables traspies. Para muchos observadores el primer error de cálculo consistió, tal vez, en la extensa ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 miembros en 2004, incorporando a muchos países del Este. En dicha ampliación los objetivos políticos primaron sobre los objetivos económicos. El funcionamiento de la UE no volvería a ser el mismo, y algunos de los retos que dicha ampliación planteó hoy no se han visto resueltos: de un lado, países como Polonia o Hungría suscitan dudas desde el punto de vista del ideario político y la lealtad a los valores de la Unión. De otro, los flujos migratorios desde países como Rumania, una vez expirados los severos plazos transitorios, han hecho tambalearse los pilares de las viejas libertades de circulación o han contribuido a aumentar el euroescepticismo.