

# Brexit e integración europea: un binomio conceptualmente útil

Fernando Guirao

Universitat Pompeu Fabra  
fernando.guirao@upf.edu

*Resumen:* La memoria pública de las relaciones entre el Reino Unido y la Europa comunitaria ha estado siempre marcada, aquí y allí, por la distorsión simplificadora. La complejidad de estas relaciones no encaja en la narrativa sobre los orígenes de la integración europea que ha dominado el discurso público durante setenta años. Las consecuencias derivadas del resultado del referéndum del 23 de junio de 2016 permiten comprender, sin filtros ideológicos, la naturaleza del fenómeno de la integración europea.

*Palabras clave:* Brexit, Reino Unido, Comunidad Europea, Unión Europea, Política Agrícola Comunitaria, sistema de recursos propios, Consejo Europeo de La Haya, Margaret Thatcher.

*Abstract:* The public memory of the relationship between the United Kingdom and the European Community has always been marked, here and there, by simplistic distortion. The complexity of this relationship does not fit the narrative about the origins of European integration that has dominated public discourse for seventy years. The consequences that have ensued from the referendum on 23 June 2016 provide an opportunity to understand without ideological bias the nature of the European integration phenomenon.

*Keywords:* Brexit, United Kingdom, European Community, European Union, Common Agricultural Policy, Own-Resources System, The Hague European Council, Margaret Thatcher.

Existe una visión muy enraizada en el imaginario colectivo europeo de que la población y los gobiernos del Reino Unido nunca han sido europeístas de corazón y que, si bien han participado en el proyecto europeo, ha sido tarde y con propósito estrictamente utilitarista. Desde su incorporación al proyecto comunitario, el 1 de enero de 1973, el Reino Unido se habría convertido en un socio difícil<sup>1</sup>. Así, el resultado del referéndum de 23 de junio de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea confirmaría que se trataba de un matrimonio de conveniencia, mal avenido y abocado al divorcio. El presente artículo combate esta percepción. Alerta, primero, sobre los peligros de simplificar la historia y el presente de la integración en Europa, a la par que presenta la valiosa aportación británica a la configuración de la Unión Europea tal y como la conocemos hoy.

El primer elemento que cabría destacar en este debate es que la decisión de abandonar la Unión Europea es legítima desde un punto de vista democrático, tal y como lo fue en su día la adhesión a las Comunidades. Tanto la integración como la desintegración responden, en democracias representativas, a una misma lógica: son el resultado de decisiones políticas que expresan el balance de intereses de cada momento y que, como tales, son reversibles. Dicho de otro modo, el resultado del referéndum de 2016 pone de manifiesto que la «irreversibilidad» atribuida a la integración europea forma parte de una visión teleológica que no responde a la realidad. Desde mi punto de vista, ser capaces de visualizar que el proyecto de unión europea puede desvanecerse ayuda a evaluar qué hace y cómo —y, por lo tanto, qué debería dejar de hacer y qué hacer mejor— la Unión Europea para aumentar el nivel de vida de quienes, con sus votos, han de sostener activamente el proyecto.

La discusión sobre los cinco escenarios de futuro que el presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, lanzó nueve meses después del referéndum británico, va claramente en esta dirección, aunque es de lamentar que no se haya avanzado nada<sup>2</sup>. La integra-

---

<sup>1</sup> Christopher LORD: *Absent at the Creation: Britain and the Formation of the European Community, 1950-1952*, Londres, Francis & Taylor, 1996, y Stephen GEORGE: *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

<sup>2</sup> *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025*, documento COM (2017) 2025, Bruselas, 1 de marzo.

ción europea, como la democracia social de mercado, el Estado del bienestar y la equidad social no son fenómenos permanentes, sino conquistas muy recientes para buena parte del continente europeo. Surgieron en un contexto histórico determinado como respuestas al fracaso colectivo de las democracias liberales del periodo de entreguerras. Dichos fenómenos llevan décadas de erosión y pueden desaparecer si quienes están llamados a gestionarlos son incapaces de satisfacer los legítimos intereses de la mayoría electoral que les otorga su razón de ser. La presente negociación sobre la futura relación del Reino Unido con la Unión Europea es una manifestación más de esta erosión.

Un segundo elemento que cabría explicar es que la ausencia británica de los inicios del proyecto europeo no se debió a ningún antieuropeísmo ideológico, sino a mantener intereses diferentes y a la capacidad de disponer de un proyecto alternativo. El Reino Unido no participó en las negociaciones que sucedieron a la declaración Schuman de mayo de 1950 y que condujeron a establecer la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) por una razón bien comprensible: como primera potencia siderúrgica europea, carecía de interés en crear un cártel de producción en la Europa continental. Sí que entendió que el Tratado de París de abril de 1951 representaba un sucedáneo del tratado de paz entre Francia y Alemania que nunca firmaron tras la Segunda Guerra Mundial, lo que ayudaría a estabilizar el continente cuando el enfrentamiento militar entre los dos bloques se había iniciado en la península coreana en junio de 1950. Por ello, Londres decidió, sin participar, consolidar la CECA estableciendo la primera delegación oficial ante la recién nacida Alta Autoridad en 1952 y aceptando un acuerdo de asociación en 1954.

Londres sí combatió con ahínco la propuesta de una unión aduanera limitada a los Seis. Lo hizo porque contradecía un proyecto más ambicioso: la creación de un orden económico internacional de comercio libre que sustentara el bloque de democracias liberales. El proyecto británico no llegó a convencer a quienes debían ser socios principales. Washington y Bonn apostaron por una reconciliación franco-alemana que garantizara la expansión económica de la República Federal de Alemania como principal baluarte defensivo, en la Europa continental, ante el envite comunista. El proyecto alternativo a la Comunidad Económica Europea (CEE), la

Asociación Europea de Libre Comercio, fracasó por construirse en torno a una economía en decadencia, la británica, mientras que la CEE creció en importancia a lomos del milagro económico alemán. Lo que resulta interesante es el hecho de que el Reino Unido mantuvo, frente a la integración regional, un proyecto alternativo de carácter global<sup>3</sup>. La integración regional no era la única e inevitable vía de acción colectiva.

El Reino Unido se interesó en participar activamente en la unión aduanera europea tras quince años ininterrumpidos de lánguido crecimiento —el PIB per cápita británico pasó de representar el 186 por 100 del PIB per cápita medio de Europa occidental en 1946 a ser del 123 en 1961— y cuando los mercados más dinámicos de su comercio exterior pasaron a ser los países miembros de la CEE, no ya los del área del dólar y la Commonwealth. Al igual que el resto de los miembros de las Comunidades Europeas, el Reino Unido consideró la cesión de parcelas de soberanía cuando el vigor de su comercio con la República Federal pareció la palanca de desarrollo que garantizaría el sostenimiento de su modelo sociopolítico de posguerra<sup>4</sup>.

Un tercer elemento de interés para la memoria colectiva de las relaciones entre el Reino Unido y la Europa comunitaria es subrayar que la primera solicitud de adhesión se produjo en agosto de 1961, doce años antes de la adhesión formal y solo cuarenta y cuatro meses después de la entrada en vigor de los Tratados de Roma. Fue el presidente de la República francesa, Charles de Gaulle, quien vetó en dos ocasiones la solicitud británica, en enero de 1963 y noviembre de 1967, mediante simples conferencias de prensa<sup>5</sup>. La ausencia inicial del Reino Unido del entramado comunitario concedió a Francia la posibilidad de un liderazgo continental alternativo que París supo capitalizar.

---

<sup>3</sup> Más información en Alan S. MILWARD: *The United Kingdom and the European Community. The Rise and Fall of a National Strategy, 1945-1963*, Londres, Frank Cass, 2002.

<sup>4</sup> Alan S. MILWARD: *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, Londres, Methuen & Co. Ltd., 1984, e íd.: *The European Rescue of the Nation-State*, Londres, Routledge, 1992.

<sup>5</sup> Ambas disponibles en la web del Institut National de l'Audiovisuel de Francia ([www.ina.fr](http://www.ina.fr)).

La primera solicitud británica de adhesión albergaba la pretensión de forjar la Comunidad Europea en su primera hora. Constituía, sin duda, una OPA hostil al proyecto que Francia albergaba para la Comunidad. La capacidad real que el Reino Unido tenía de establecer las reglas del juego llevó a Francia a perfilar una estrategia de negociación que impidiera negociaciones bilaterales entre el Reino Unido y los otros cinco, favorables a gran parte de las tesis británicas: la Comunidad negociaría con una sola voz, a través de la Comisión. Los Seis establecerían unos términos de negociación comunes, que reflejarían la capacidad de presión o de persuasión de cada uno de ellos, en el seno del Consejo de Ministros de la CEE<sup>6</sup>. No sorprende que el primer Consejo Europeo celebrado tras el referéndum de junio de 2016 estableciera que los otros 27 Estados miembros de la Unión Europea negociarían en bloque con los representantes del Reino Unido<sup>7</sup>. Entonces como ahora se evitó la posibilidad de que Londres ejerciera la estrategia negociadora del «divide y vencerás».

Ahora bien, como la negociación no reflejaba los resultados esperados, en 1963, De Gaulle ejerció el derecho al veto vigente durante el periodo transitorio. Así, se abortó la primera ampliación de la CEE y se impidió que Londres aportara alternativas al diseño y propósito de la CEE más seductoras a las que Francia consiguió imponer. De Gaulle justificó sus decisiones, no como la legítima defensa de un proyecto propio, sino con una narrativa sobre el «fracaso» británico—la incapacidad de Londres de mantener la libra esterlina como moneda de reserva internacional, lo absurdo de su dependencia de las importaciones de alimentos procedentes de la Commonwealth y su relación especial con los Estados Unidos. Estos eran todos aspectos que contradecían una visión *gaullista*—que no *européa*—del futuro de Europa en un contexto de creciente globalización. Sostener opciones diferentes se descalificó con ser «menos europeo», descalificación que se ha mantenido con fortuna<sup>8</sup>. La imposición de un *fait accompli* de tal envergadura fue

---

<sup>6</sup> Véase N. Piers LUDLOW: *Dealing with Britain: The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

<sup>7</sup> «Informal meeting of the 27 heads of state and government, 29 June 2016» (<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/06/28-29/>).

<sup>8</sup> Descalificación rebatida en Alan S. MILWARD: «The United Kingdom and Eu-

posible gracias a la posición de liderazgo que De Gaulle consiguió para Francia en todos los asuntos centrales de la Comunidad<sup>9</sup>.

Un cuarto elemento que cabe resaltar es que el proceso de negociación para la adhesión del Reino Unido a la CEE conllevó un coste material desproporcionado. Como la segunda solicitud británica de adhesión asumía explícitamente el acervo jurídico y político comunitario, el veto francés de 1967 pretendía condicionar la definición de la pieza clave del entramado comunitario original: cuando Georges Pompidou aceptó negociar la adhesión británica lo hizo a condición de un acuerdo definitivo sobre la financiación de la Política Agrícola Comunitaria (PAC)<sup>10</sup>. Ya en 1961-1963 la perspectiva de una contribución británica a las arcas comunitarias permitió que el Gobierno federal aceptara un acuerdo provisional por el que el sistema de recursos propios de la Comunidad, pensado para costear una pequeña administración comunitaria, financiara la PAC, entonces aún en construcción. El acuerdo incluía el principio de que, además de los aranceles (tal y como establecía el artículo 201 del Tratado de la CEE), los *prélèvements* (impuesto a los alimentos importados para favorecer la preferencia comunitaria) constituían recursos «propios» de la Comunidad<sup>11</sup>. Dicho de otro modo, los países consumidores de alimentos extra-comunitarios subsidiarían la agricultura francesa.

Esta extraordinaria victoria diplomática francesa se explica por la incompetencia de los negociadores alemanes, incapaces de anticipar las consecuencias del acuerdo (aun cuando fuera de una vigencia limitada a tres años), por la todavía escasa relevancia de la PAC (aún acotada por principios contradictorios), pero, sobre todo, por la expectativa alemana de compartir el coste final con el Reino

---

ropean Integration», *Journal of European Integration History (JEIH)*, 20, 1 (2014), pp. 73-79.

<sup>9</sup> Para un análisis de esta cuestión véase N. Piers LUDLOW: *The European Community and the Crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*, Londres, Routledge, 2006.

<sup>10</sup> «Déclaration de Georges Pompidou au sommet de La Haye», 1 de diciembre de 1969, texto disponible en la página web del Centre Virtuel de la Connaissance de l'Europe ([www.cvce.eu](http://www.cvce.eu)).

<sup>11</sup> Véase Ann-Christina L. KNUDSEN: «The Politics of Financing the Community and the Fate of the First British Membership Application», *JEIH*, 11, 2 (2005), pp. 11-30.

Unido. En la cumbre de La Haya de diciembre de 1969, Francia consiguió que la República Federal, de nuevo confiando en la adhesión del Reino Unido, aceptara, como condición *sine qua non* para iniciar las negociaciones de la primera ampliación, la conversión del sistema temporal en definitivo, acuerdo que Londres tuvo que aceptar como parte del acervo comunitario<sup>12</sup>. Piense el lector que si el Reino Unido y la República Federal compartían la circunstancia de ser ambos importadores netos de alimentos extracomunitarios se diferenciaban en que el sector agrícola en términos de población activa era tres veces superior en la segunda respecto del primero, por lo que una parte mayor de la aportación alemana al presupuesto le sería devuelta en políticas de sostenimiento de precios para sus producciones, cosa que no sucedería con el Reino Unido.

Para el Reino Unido la adhesión conllevó un impacto inmediato en la cesta de la compra básica debido a la subida arancelaria derivada de la progresiva convergencia de los bajos aranceles británicos hacia los elevados tipos vigentes en el Arancel Exterior Común y por la sustitución de importaciones agrícolas procedentes de la Commonwealth a precios mundialmente competitivos por producción comunitaria a precios superiores pero de adquisición obligada por el principio de la preferencia comunitaria. Ello conllevaría no solo un alza del precio de la cesta de alimentos básicos en los primeros años tras la adhesión (que se producía cuando ya existía una presión inflacionaria creciente), sino también nutriente para un sentimiento anticomunitario que se había generado por la desconsideración manifestada durante el largo periodo negociador. El Gobierno de Londres aceptó pagar un coste desproporcionado (respecto a otros Estados miembros) del presupuesto de la Comunidad porque esperaba una amplia compensación mediante el aumento de los intercambios industriales con el bloque comunitario<sup>13</sup>. Que la adhesión coincidiera con una desaceleración

---

<sup>12</sup> Alan S. MILWARD: «The Hague Conference of 1969 and the United Kingdom's Accession to the European Economic Community», *JEIH*, 9, 2 (2003), pp. 117-126.

<sup>13</sup> Véase «Did We Get a Good Bargain?», última sección del informe de Sir Con O'Neill, jefe de la delegación negociadora británica, sobre las negociaciones de adhesión, *Britain's Entry into the European Community. Report on the Negotiations of 1970-1972 by Sir Con O'Neill*, Londres, Frank Cass, 2000. Una más reciente pero menos interesante historia de la negociación se encuentra en Stephen

del crecimiento de la Edad Dorada y que la combinación de crisis en el mundo occidental en 1970-1973 conllevara un rebrote inmediato del proteccionismo industrial impidió que las ganancias dinámicas esperadas de la intensificación de los flujos comerciales se materializaran, pero no los pagos debidos en forma de subsidios agrícolas. El resultado fue que el Reino Unido se convirtió en el segundo contribuyente neto al presupuesto comunitario (21 por 100) siendo el tercer país más pobre de la Europa de los Nueve (en términos de renta per cápita, solo Italia e Irlanda iban detrás). La exigencia británica de un reajuste de las finanzas comunitarias era, a todas luces, razonable e inevitable<sup>14</sup>.

El acuerdo sobre la compensación al Reino Unido para reducir su contribución al presupuesto comunitario (conocido como el *cheque británico*), en junio de 1984, permitió al Gobierno británico concentrarse en la liberalización del comercio, en particular en el sector servicios que había conocido un gran desarrollo en Gran Bretaña, en parte debido a la adhesión. Sepa el lector que los conservadores británicos, con Margaret Thatcher a la cabeza, acudieron a las urnas en 1983 prometiendo una activa participación en la Europa comunitaria<sup>15</sup>. De hecho, el conservadurismo británico aspiraba a liderar Europa. Su amplia victoria electoral (la más amplia desde la victoria laborista de 1945) les llevó a retomar el esfuerzo británico anterior a 1973 por construir un sistema internacional de libre comercio. La reconciliación del deseo británico con el apetito franco-alemán por la preferencia intracomunitaria permitió promover e implementar el programa de mercado único a partir de 1992. No se equivocaba *The Economist* cuando afirmaba, en 1988, que «mucho de lo que está pasando en Europa occidental es thatche-

---

WALL: *The United Kingdom and the European Community. From Rejection to Referendum, 1963-1975*, Londres, Routledge, 2013 (segundo volumen de la historia oficial del Reino Unido y la Comunidad Europea).

<sup>14</sup> La frase de Margaret Thatcher («We are not asking for a penny piece of Community money for Britain. What we are asking is for a very large amount of our own money back, over and above what we contribute to the Community») corresponde a su conferencia de prensa tras el Consejo Europeo de Dublín el 30 de noviembre de 1979. Véase transcripción y vídeo en la web de la Fundación Margaret Thatcher (<https://www.margaretthatcher.org/document/104180>).

<sup>15</sup> «Conservative General Election Manifesto 1983». Recuperado de internet (<https://www.margaretthatcher.org/document/110859>).

rismo del mejor [...]. Los gobiernos tienen demasiadas reglas y subsidios: eliminémoslos y dejemos competir a los empresarios»<sup>16</sup>.

Recuerdo al lector que el mercado único dentro de la unión aduanera europea constituye el activo material más importante de la Unión Europea a fecha de hoy. Cualquier otro elemento de la estructura comunitaria —todas y cada una de las instituciones de la Unión, la moneda única, los derechos de ciudadanía europea, así como cualquier otra política común— despierta un cierto grado de animadversión en algún rincón de la Unión Europea. Por el contrario, los beneficios del mercado único son reconocidos y unánimemente valorados. Tanto que, en la actual negociación entre el Reino Unido y la Unión Europea, este capítulo vertebra todo el proyecto de acuerdo de salida<sup>17</sup>. Fuera de la unión aduanera europea cabe el riesgo real de que el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte se rompa por la oposición de la población de Irlanda del Norte a restaurar una frontera física con la República de Irlanda.

Lo que Londres nunca hizo fue aceptar la falacia de que un mercado único requiere una moneda común y única. La crítica al proyecto de una moneda única no respondía a ningún sentimiento antieuropeísta, sino al análisis objetivo de las condiciones necesarias para que el proyecto tuviera éxito: «Si una moneda única fuera buena para los empleos británicos, las empresas británicas y la prosperidad futura, sería en principio correcto adherirse», declaró con solemnidad el entonces ministro de Hacienda, Gordon Brown, en el Parlamento británico, en octubre de 1997<sup>18</sup>. Pero la conclusión que derivaron los expertos fue que, sin una verdadera convergencia real previa, las economías más débiles se verían forzadas a ajustar sus diferenciales de inflación respecto de Alemania vía deva-

---

<sup>16</sup> «The reluctant European», *The Economist*, 311/7606, 10 de junio de 1989, p. 17. Agradezco a Alessandra Zanetti llamar mi atención sobre esta referencia.

<sup>17</sup> Véase el «Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018», aprobado el 25 de noviembre de 2018 por el Consejo Europeo. Recuperado de internet (<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/11/25/>).

<sup>18</sup> Intervención recuperada de internet (<https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo971027/debtext/71027-06.htm>).

luaciones internas, lo que causaría enorme resistencia social e inestabilidad. Tanto el Reino Unido como España experimentaron a la vez la veracidad de dicho aserto, con las devaluaciones de la libra y de la peseta en septiembre de 1992, pero los gobiernos respectivos derivaron lecciones divergentes de ello<sup>19</sup>. Un poco más de racionalidad europeísta nos habría evitado, a los españoles, diez años de crisis y tasas de desempleo socialmente inaceptables.

En el análisis de la relación entre el Reino Unido y la Unión Europea hay un quinto elemento que, de minusvalorarse, podría llevar a la opinión pública europea a creer, falazmente, que sin los británicos la integración europea podría, por fin, despegar hacia cotas desconocidas de «más Europa», ya que los británicos habrían sido un impedimento permanente para ello. Déjeme decirlo alto y claro: el Reino Unido ha sido un actor fundamental de la vida comunitaria, antes (como ya hemos visto) y después de su adhesión, un actor sin el cual la Unión Europea actual sería, como mínimo, diferente pero no mejor.

En primer lugar, la adhesión del Reino Unido transformó la CEE en el bloque comercial más importante del mundo y, con ello, en socio imprescindible en cualquier negociación bajo el patrocinio del Acuerdo General de Aranceles y Comercio o de la Organización Mundial de Comercio. En segundo lugar, la democracia británica enfatizó la defensa de los derechos humanos como base sobre la que construir una Europa más política, cuando la Comunidad transitaba desde el mercado común hacia una nueva identidad. En tercer lugar, fue Roy Jenkins, como presidente de la Comisión Europea, quien abogó por una comunitarización del Sistema Monetario Europeo en 1979<sup>20</sup>. En cuarto lugar, sin el impulso político de Thatcher, ni la pericia de lord Arthur Cockfield como comisario para el Mercado Interior en 1984-1988, el Acta Única Europea, de marzo de 1986, no se habría materializado<sup>21</sup>. En quinto lugar, el

---

<sup>19</sup> Barry EICHENGREEN: «European Monetary Integration with Benefit of Hind-sight», *Journal of Common Market Studies*, 50, S1 (2012), pp. 123-136.

<sup>20</sup> Para un análisis del papel de Jenkins como presidente de la Comisión Europea véase N. Piers LUDLOW: *Roy Jenkins and the European Commission Presidency, 1976-1980. At the Heart of Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, 2016.

<sup>21</sup> Cockfield fue autor principal de «Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985)», do-

apoyo más entusiasta de la ampliación a la Europa del Este, que en 2004 se celebró como la superación definitiva del Telón de Acero pero que ahora se critica por precipitada, fue británico. En sexto lugar, la habilidad y fortaleza de la diplomacia británica asentaron las bases de la política exterior común. En séptimo lugar, la contribución militar británica es imprescindible para cualquier estructura europea de defensa común. En octavo lugar, el Reino Unido ha proporcionado la *lingua franca* del complejo conglomerado institucional de la Unión y abierto las puertas de las más reputadas instituciones académicas en Europa a estudiantes del resto del continente en igualdad de condiciones que a sus nacionales. En noveno lugar, el Reino Unido ha aportado funcionarios de probada competencia, tanta que la Comisión acordó mantenerlos si el Reino Unido dejaba de ser miembro de la Unión<sup>22</sup>. Por último, británico es el historiador que mejor ha contribuido a entender la historia de la integración europea en un contexto global, Alan S. Milward<sup>23</sup>.

En la larga lista de activos de la participación británica en la vida comunitaria, el más valioso es, para mí, la capacidad británica de interrogar sobre el significado de la integración, más allá de la retórica. Déjeme ilustrarlo con tres ejemplos en ámbitos diferentes. Primero, británica es la brillante factura del artículo que regula la salida de la Unión y que puso fin a una anomalía democrática. Fue John Kerr, entonces subsecretario de Estado de Asuntos Exteriores del *Foreign Office*, quien, como miembro de la Convención Europea, redactó el artículo I-60, «Retirada voluntaria de la Unión», del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa y que se convertiría en el artículo 50 del Tratado de

---

cumento COM (85) 310 final, 14 de junio, que identificaba 300 barreras para el funcionamiento del mercado interior.

<sup>22</sup> «Décisions administratives et budgétaires prises par la Commission lors de sa 2249<sup>ème</sup> réunion du mercredi 28 mars 2018». Recuperado de la página web de la Federación de la Función Pública Europea (<http://www.ffpe-bxl.eu/blogs/hr-application-des-conditions-statutaires-pour-les-collegues-uk>).

<sup>23</sup> Las introducciones a Fernando GUIRAO, Frances M. B. LYNCH y Sigfrido M. RAMÍREZ PÉREZ (eds.): *Alan S. Milward and a Century of European Change*, Londres, Routledge, 2012, y Fernando GUIRAO y Frances M. B. LYNCH (eds.): *Alan S. Milward and Contemporary European History: Collected Academic Reviews*, Londres, Routledge, 2016, constituyen un primer balance del papel de Milward en la consideración de la integración europea como objeto de estudio histórico.

Lisboa<sup>24</sup>. Segundo, el Reino Unido ha demostrado siempre la mejor actuación, entre los grandes países de la Unión, en términos de transposición de las normas de Derecho comunitario en su ordenamiento jurídico. El último informe de transposición de directivas del mercado único disponible antes del referéndum británico arrojaban para el Reino Unido un déficit de transposición y un retraso medio que era la mitad del registrado por España<sup>25</sup>. ¿Qué comportamiento refleja un europeísmo más genuino? Los gobiernos españoles aceptan la legislación comunitaria pero se resisten a aplicarla, mientras que los británicos cuestionan la oportunidad de cada nueva pieza regulatoria pero, una vez acordada, la aplican. El sentido de la responsabilidad siempre ha acompañado al europeísmo británico, mientras que el exceso de gesticulación y el oportunismo suelen acompañar, por ejemplo, al español. Tercero, en el acuerdo de nuevo encaje del Reino Unido en la Unión Europea, el Consejo Europeo aclaró, a solicitud de David Cameron, qué se debía entender por «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos», objetivo declarado de los Estados signatarios de los Tratados de Roma de 1957, que ha permanecido invariable hasta nuestros días. En el texto de la decisión, aprobada por unanimidad, se explica todo aquello que «una unión cada vez más estrecha» no implica en la práctica<sup>26</sup>. Ahora sabemos que «una unión cada vez más estrecha» no es sinónimo de perseguir la integración política, no implica necesariamente el traspaso de competencias estatales hacia la Unión sin la voluntad expresa de los legítimos detentadores de dichas competencias, no impide la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la distribución de competencias entre la Unión, los Estados y los entes subestatales

---

<sup>24</sup> Compárense los textos de los artículos en [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_es.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_es.pdf) y «Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea», *Diario Oficial de la Unión Europea*, núm. C 326, de 26 de octubre de 2012.

<sup>25</sup> «Single Market Scoreboard Performance per Member State [Spain/United Kingdom] (Reporting period: 2014-2015)».

<sup>26</sup> Sección C. «Sovereignty» de la «Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union», anexo 1 de Consejo Europeo, «European Council meeting (18 and 19 February 2016) – Conclusions», documento EUCO 1/16, Bruselas, 19 de febrero de 2016.

(incluyendo la devolución de competencias desde la Unión si fuera preciso) ni una Europa a varias velocidades. Pero también sabemos ahora que ningún Gobierno europeo fue capaz de defender que «una unión cada vez más estrecha» señalaba que «el objetivo de la Unión es el de promover la confianza y la comprensión entre los pueblos que viven en sociedades abiertas y democráticas y que comparten una herencia común de valores universales», tal y como rezaba el borrador de la decisión<sup>27</sup>.

\* \* \*

No estoy seguro de que llegemos a comprender fehacientemente el porqué del resultado del referéndum de 23 de junio de 2016. Las *fake news* ofrecen un socorrido recurso, pero como explicación resultan inservibles. Siempre hemos tenido información adulterada, especialmente abundante en la narrativa histórica de la integración europea. Tampoco hay nada en las relaciones entre el Reino Unido y los distintos episodios de integración europea que hiciera inevitable un *Brexit*. Estas relaciones son tan complejas, tan llenas de activos y de pasivos, de luces y de sombras, como las de cualquier otro Estado miembro. La única particularidad británica es que tanto el pueblo británico como su Gobierno, tanto en los años cincuenta como ahora, creen disponer de alternativas al modo en el que la cooperación se lleva a cabo entre otros pueblos europeos. Quizás aquí radique lo esencial del resultado del referéndum británico: la creencia de que se puede aspirar a algo diferente. Por ello, mi convencimiento es que comprender mejor el caso que nos ocupa nos ayudaría a aprehender la verdadera naturaleza de la integración europea.

El resultado del referéndum británico nos alerta, de nuevo, de que algo va mal respecto de la Unión Europea. Desoímos todas las alertas anteriores: los fracasos en los referéndums de Dinamarca en junio de 1992 de ratificación del Tratado de Unión Eu-

---

<sup>27</sup> Consejo Europeo, «Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union», documento EUCO 4/16, Bruselas, 2 de febrero de 2016, pp. 9 y ss.

ropea firmado en Maastricht, de Francia y Holanda en mayo-junio de 2005 de ratificación del tratado que pretendía establecer una constitución «para Europa» y de Irlanda de junio de 2008 de ratificación del Tratado de Lisboa. Recordemos que, antes de votar, el Reino Unido ya tenía una situación especial *dentro* de la Unión. En un futuro no muy lejano, la población británica podría cambiar de postura respecto de la Unión Europea —el 75 por 100 de quienes acudieron a las urnas con edades comprendidas entre dieciocho y veinticuatro años de edad votaron para que el Reino Unido siguiera en la Unión Europea—. De hecho, quienes en la actualidad ejercen el liderazgo de esta han evitado la tentación de usar el *Brexit* para amedrentar a otros, tentados de seguir el «mal» ejemplo. No puede haber otro destino compartido que aquel que voluntariamente escojan las poblaciones europeas en su conjunto. Solo el convencimiento colectivo de que actuando juntos seremos capaces de alcanzar las condiciones que permitan el sostenimiento de nuestros respectivos modelos sociales podrá mantener la Unión Europea como la casa común europea. El *Brexit* representa, por tanto, una oportunidad para construir una Unión Europa más coherente, inclusiva, democrática y atractiva para todas las poblaciones democráticas de Europa, incluso para los que piensan diferente<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Una llamada anterior en el mismo sentido es Fernando GUIRAO: «La crisis en la Unión Europea y el supuesto liderazgo alemán», *Ayer*, 93 (2014), pp. 253-266; artículo reproducido en Salvador FORNER y Heidy-Cristina SENANTE (eds.): *La unidad europea. Aproximaciones a la historia de la Europa comunitaria*, San Vicent del Raspeig, Universidad de Alicante, 2016, pp. 165-176.