

# EL LARGO CAMINO RECORRIDO DESDE LA DESCENTRALIZACIÓN HASTA EL FEDERALISMO: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA\*

## O LONGE CAMINHO PERCORRIDO DESDE A DESCENTRALIZAÇÃO ATÉ O FEDERALISMO: O CASO DA UNIÃO EUROPEIA

*Carlos Molina del Pozo\*\**

---

**Resumen:** *Uno de los pilares esenciales y origen del federalismo consiste, precisamente, en la utilización del principio de descentralización. En efecto, el federalismo implica la manifestación de una serie de principios que sirven para una correcta y eficiente aplicación del sistema basado en la técnica jurídico-administrativa de la descentralización tanto del poder como del territorio. El federalismo es una fórmula estimulante para el logro de una eficaz implantación de la subsidiariedad, la cooperación, la proporcionalidad, la atribución o la descentralización, en tanto que principios inspiradores de valores tales como la democracia, el Estado de derecho o los Derechos Fundamentales.*

*Las experiencias habidas, tanto a nivel nacional como supranacional, nos indican lo exitoso que puede ser la implementación de un sistema federal en el contexto territorial, sea cual sea la base de partida. Por ello, tal vez, la Unión Europea, se plantea como horizonte de futuro para las próximas décadas, la fijación de un modelo vertebrado de federación europea, una estructura de unión federalizante europea, capaz de aglutinar la ejecución de unas políticas públicas europeas, a nivel supranacional, que conduzcan a la implantación de una verdadera unión política que venga a complementar la unión económica y monetaria en la que se viene trabajando en los últimos años y que nos ha aportado elementos tan importantes, a nivel global, como la moneda común (euro), el cual constituye un elemento federalizante esencial en el proceso de integración europea.*

---

\* El autor quiere dejar constancia de su agradecimiento a Pablo Cristóbal Molina del Pozo Martín, Colaborador de mi Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario de la Universidad de Alcalá, por su inestimable apoyo en la preparación de este trabajo.

\*\* Catedrático de Derecho Administrativo. Catedrático Jean Monnet "Ad personam" de Derecho Comunitario. Presidente del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración. Universidad de Alcalá de Henares (España). E-mail: [carlosf.molina@uah.es](mailto:carlosf.molina@uah.es)

*Por consiguiente, la aceptación del principio de descentralización es “conditio sine qua non” para la admisión del federalismo integral que ya propiciara en la segunda parte del pasado siglo uno de sus más renombrados creadores Alexander Marc, quien estableció los primeros andamiajes de la federación europea por la que aun en la actualidad estamos convencidos vendría a resolver gran parte de los problemas e incompreensiones que presenta la Unión Europea.*

**Resumo:** *Um dos pilares essenciais e origem do federalismo consistem, precisamente, na utilização do princípio de descentralização. Em efeito, o federalismo implica a manifestação de uma série de princípios que servem para uma correta e eficiente aplicação do sistema baseado na técnica jurídico-administrativa da descentralização tanto do poder como do território. O federalismo é uma fórmula estimulante para o logro de uma eficaz implantação da subsidiariedade, a cooperação, a proporcionalidade, a atribuição ou a descentralização, em tanto que princípios inspiradores de valores tais como a democracia, o Estado de direito ou os Direitos Fundamentais.*

*As experiências havidas, tanto a nível nacional como supranacional, nos indicam o exitoso que podem ser a implementação de um sistema federal no contexto territorial, seja qual seja à base da partida. Por isso, tal vez, a União Europeia, se propõe como horizonte de futuro para as próximas décadas, a fixação dum modelo estruturado de federação europeia, uma estrutura de união “federalizante” europeia, com capacidade de aglutinar a execução de umas políticas públicas europeias, a nível supranacional, que conduz na implementação de uma verdadeira união política que venha a complementar a união econômica e monetária na que se vem trabalhando nos últimos anos e que nos há aportado elementos tal importantes, a nível global, como a moeda comum (euro), o qual constituiu um elemento “federalizante” essencial no processo de integração europeia.*

*Por conseguinte, a aceitação do princípio de descentralização e “conditio sine qua non” para a admissão do federalismo integral que já propiciara na segunda parte do passado século um de seus mais famosos criadores Alexandre Marc, quem estabeleceu os primeiros andaimes da federação europeia pela que ainda na atualidade estamos convencidos viriam a resolver grau parte dos problemas e incompreensão que apresenta a União Europeia.*

**Palabras clave:** *Unión Europea, Descentralización, Federalismo, participación ciudadana, Unión Política, Cooperaciones reforzadas, Instituciones*

**Palavras-chave:** *União Europeia, Descentralização, Federalismo, Participação cidadã, Política da união, Cooperação reforçada, Instituições*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

En el contexto actual en el que vivimos, y tras haber experimentado toda una serie de acontecimientos que han puesto a prueba nuestra reacción como colectivo, se puede incidir en la necesidad de reconducir a Europa hacia una nueva dirección. Debe ser un periodo de profunda reflexión y más, atendiendo a la demanda de los ciudadanos europeos que han expresado su descontento en las elecciones al Parlamento Europeo del pasado 25 de mayo de 2014. Pero este tránsito hacia una nueva dirección, no debe basarse en un dejar discurrir alocado, sino que es necesario aportar nuevas ideas que refloten el barco europeo en el que, queramos o no, todos los europeos estamos instalados. Este análisis crítico profundo debe ser constructivo, si es cierto que debemos aprender de los errores del pasado para avanzar hacia el futuro, ya lo dijo Jean Monnet<sup>1</sup>- pero eso no significa que para responder a los retos y preguntas del futuro haya que responder con los instrumentos del pasado.

No se nos escapa que en la época en que vivimos, los retos futuros se plasman en la conciencia colectiva atendiendo al movimiento de globalización que avanza y se asienta en nuestra sociedad. Pero este elemento de la globalización exige, a su vez, una unidad europea más fuerte y consolidada, dónde se pueda alcanzar una mayor integración que desemboque en más democracia ciudadana e institucional. Para que sea una realidad la democracia europea es necesario olvidar los egoísmos individuales de algunos Estados miembros y aceptar que todos remamos hacia la misma dirección. Porque más integración no significa perder más, existen unos intereses comunes, y una responsabilidad y solidaridad general afín a todos. Sin embargo, cuanto más democracia hay en el sistema, cuanto más fuerte es la Unión, cuantos más derechos adquiere la ciudadanía europea, menos se involucra ésta en la toma de decisiones. De hecho, su desapego es mayor e incluso contrario, y parece no sentirse representada por la UE.

Actualmente la UE en su conjunto es la mayor economía del mundo -aún siendo sólo el 7 por ciento de la población mundial-, supone la quinta parte del gasto militar global y acapara en torno a la mitad del gasto social y asistencia exterior. Durante los próximos años la UE tendrá que afrontar deudas nacionales abultadas con una población envejecida y un potencial de crecimiento limitado mientras el peso político y económico prosigue su traslado desde el Atlántico hacia el Pacífico. Así, en 2050 ningún país europeo se situará entre las ocho

---

<sup>1</sup> Nos gustaría hacer mención en este punto a una importante cita de uno de los padres fundadores de la UE, Jean Monnet: *“No unificamos estados, unimos hombres. Europa no se hará de golpe, ni con una construcción de conjunto, se hará a través de realizaciones concretas creando primeramente y ante todo, una solidaridad de hecho. Los hombres sólo aceptan los cambios por necesidad, no ven la necesidad que en la crisis. No conozco otras reglas que la de estar convencido y convencer”.*

principales economías del planeta. Parece obvia la siguiente reflexión, actuando por separado los EEMM de la UE pierden las sinergias necesarias para afrontar los desafíos de la nueva realidad global.

Es un momento óptimo para alcanzar grandes consensos entre los Estados miembros, es necesario alcanzar un gran pacto para Europa y su futuro. Solamente así, se podrán esquivar esas reticencias y se conseguirá alcanzar esa confianza entre los Estados miembros y las instituciones europeas, y entre los ciudadanos y la Unión Europea, tan importante en un proyecto común como el nuestro. No es para nada sencillo conseguir un pacto de esta magnitud en la actualidad, sin embargo, podemos avanzar una serie de ideas que creemos pueden servir de base para un inicio. Por un lado, tenemos que destacar la importancia de que no deben existir ningún tipo de dudas sobre la integridad de la Unión y menos de sus elementos más federalizantes -caso del euro-. Tras las elecciones europeas, y a lo largo de los meses previos a las mismas, se ha percibido una serie de conductas antieuropeas o euroescépticas, en las que era tónica habitual leer o escuchar los males europeos antes que los beneficios que nos ha dado y nos dará en el futuro. El elemento de la solidaridad es clave, los países con más peso en la Unión deben continuar cediendo en pro de un conjunto más fuerte, porque la debilidad de unos pocos puede llegar a ser síntoma de debilidad en la Unión.

Para lograr el objetivo de los padres fundadores (Monnet, Schumann, De Gasperi, Adenauer, Paul Henri Spaak y Salvador de Madariaga, entre otros, habrá que seguirse una serie de pasos, que tal y como establece el Tratado de Lisboa, se realizarán mediante la convocatoria de una tercera Convención europea -la primera, fue en 1999 con la elaboración de la Carta Europea de Derechos Fundamentales (2000) y, la segunda, que se celebró en 2003 y tuvo como resultado la preparación del Proyecto de Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa. El primer paso, debe conseguir quitar el velo del Tratado de Lisboa, ya que como es sabido éste rescata los aspectos sustanciales de la mal llamada Constitución Europea y con ello se dejará ver el alma federal, que es la que establece que la UE es una unión de Estados y ciudadanos, y que los ciudadanos son ya la razón de ser de este proceso. Es preciso rescatar la noción de Constitución y los emblemas sentimentales -tales como la bandera y el himno- para que adquieran plena significación. Un segundo paso se produciría con una reforma institucional y de incremento de competencias. El tercer paso sería el relativo a la reforma de los Tratados. Es imprescindible que para su modificación no sea necesaria la unanimidad de los Estados miembros, para justamente evitar hechos como el fracaso del Tratado Constitucional “non nato”. Se trata de que se apruebe por amplias mayorías de los Estados miembros, y que en ningún caso, un Estado pueda ejercer el derecho de veto. Así, se establecía precisamente en el

famoso artículo 81 del Proyecto de Tratado de la Unión Europea. La cuestión de la toma de decisiones por unanimidad o mayoría no es baladí, sucede igual problema en otras materias clave como la fiscalidad, la política social y la política exterior, lo que es antifederal y escasamente democrático, por lo tanto, estimamos que, cuanto antes, debe ser modificado porque solamente nos conduce a la parálisis.

## **2. REFORMAR LAS INSTITUCIONES, UNA IDEA ANTIGUA**

Desde hace décadas, puede constatarse la idea por la cual, se hacía preciso proceder a buscar las necesarias reformas que pudiesen aplicarse al devenir en la actuación de las distintas instituciones comunitarias. En efecto, cada vez que, por ejemplo, se iba a llevar a cabo una nueva ampliación de las Comunidades Europeas, salía a relucir, con carácter previo, la necesaria reforma del sistema institucional comunitario, siendo que este hecho se puso de manifiesto, de la manera más clara, con ocasión de la ampliación que incorporó a una gran parte de países de Europa central y oriental. Con tan importante acontecimiento, la Comunidad consideró absolutamente imprescindible proceder a dar cauce a las correspondientes modificaciones en cada una de las instituciones soporte del funcionamiento de la Unión.

Como ya hemos expuesto en otros lugares<sup>2</sup>, los distintos mecanismos de funcionamiento de las instituciones comunitarias, que habían sido creadas desde los años cincuenta cuando fueron concebidas las tres Comunidades Europeas, luego de décadas de funcionamiento impecable y tras varias ampliaciones, comenzaban a requerir de cambios y reformas que hicieran posible soportar el juego de casi cinco veces más el número de Estados miembros para los que inicialmente fueron diseñados. Por ello, resultaba inevitable proceder a una reforma de dichas instituciones como paso previo a continuar ampliando la Unión y de cara al futuro desarrollo de la misma con otras posibles adhesiones.

La cuestión fue planteada con absoluta nitidez y aceptada por todos sin discusión. No obstante, el problema, tradicionalmente, se ha planteado en torno a cuanto afecta a la naturaleza y profundidad de las reformas a realizar. Sobre éstas cuestiones el acuerdo no es para nada unánime y las discrepancias han sido mayores, alejando los puntos de entendimiento entre quienes planteaban unas reformas mínimas, más bien retoques a lo existente, y quienes hemos propugnado unas auténticas reformas en profundidad que condujeran a la existencia de unas instituciones capaces de configurar un modelo válido para los próximos cuarenta o cincuenta años. Por tanto, las reformas institucionales han sido consideradas absolutamente necesarias, en ello todos de acuerdo,

---

<sup>2</sup> Vid, entre otros, MOLINA DEL POZO, C. F.: "El sistema institucional europeo: evolución y perspectivas". En: FORNER, S. (ed.). *50 años de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

pero ¿Cuáles?, ¿Qué cantidad y calidad de reformas? Cuestión relevante y dónde las posiciones no han concurrido tanto, por ello el camino recorrido y por hacer en el ámbito de los cambios no resulta fácil.

En la actualidad, y pese a los cambios operados por las reformas aportadas en el Tratado de Lisboa, lo cierto es que, cabe afirmar que, de lo que se trata es de diseñar el futuro. En consecuencia, se hace preciso, en nuestra opinión, acomodar el sistema institucional a las nuevas realidades que conforman el panorama rico, amplio y profundo de la integración europea. Sin embargo, ya lo hemos mantenido insistentemente desde hace bastantes años, acomodar no puede significar únicamente llevar a cabo pequeños retoques que afectan a la simple composición de las instituciones o al mayor o menor peso que los Estados miembros han de tener en algunas de ellos. Consideramos, por el contrario, que las reformas son imprescindibles para hacer frente a los desafíos futuros y que deben realizarse con total vigor y en profundidad, diseñando, fijando, imaginando un sistema institucional que resulte útil y eficaz para el logro de los objetivos de la integración en el marco de los próximos años o décadas. Y para obtener esos resultados, es menester hacer reformas profundas en el sistema y no simples retoque numéricos como se han venido llevando a cabo tradicionalmente con cada adhesión de nuevos Estados.

Somos claramente partidarios de subrayar que el modelo precisa de un rediseño en el que, sin miedo aunque con la suficiente prudencia, se proceda a cambiar bastantes cosas que afectan al sistema institucional de la Unión propiamente dicho. El Tratado de Lisboa ha servido para salir de la situación de “impase” que se venía manteniendo a nivel de la Unión y proseguir en el avance, aunque lentamente y no a la velocidad que impulsaba el “non nato” Tratado Constitucional, del proceso de integración europea.

Así pues, que la reforma es necesaria parece que no hay duda. Dicha reforma debe comprenderse para que su realización adquiera la profundidad que, en realidad, precisa, procediendo a cambiar cuanto sea necesario en el contexto de un rediseño del sistema institucional actual, capaz de soportar la presencia de más de una treintena de Estados en el modelo de integración europeo y construido para hacer frente a un esquema diferente a nivel internacional en los próximos años futuros. Por ende, estamos totalmente a favor de la reiterada reforma institucional, que tendría que producirse con carácter previo a cualquier futura ampliación, lo cual no significa dejar al margen del proceso de cambios a los Estados que, ya actualmente, ocupan el status de países candidatos o puedan serlo en los próximos tiempos, antes bien, dichos países deben ser escuchados y analizadas sus posiciones por quienes son responsables de adoptar las necesarias reformas de cara a los años venideros. No obstante, insistimos, hemos de dejar ahora y aquí el tema

así planteado, de manera que podamos ocuparnos de exponer otras cuestiones de corte más federalista en sus diversas facetas políticas, económicas e institucionales.

### **3. MODELO DE FEDERALISMO EUROPEO**

#### **3.1. Elementos necesarios para la existencia de una Unión Política**

##### **3.1.1. Tránsito de las CCEE a la UE**

Europa tuvo que esperar a la segunda guerra mundial (1939-1945) para apreciar en toda su extensión el absurdo suicida al que la rivalidad nacionalista había llevado al Continente. La necesidad de algún tipo de integración europea que marcara una nueva manera de reordenar el mapa político europeo se hizo evidente. Tres realidades mostraron la necesidad de esta nueva orientación hacia la integración europea:

- La conciencia de los europeos de su propia debilidad. La segunda guerra mundial había puesto fin definitivo a la tradicional hegemonía europea en el mundo. Las dos nuevas superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, tenían un poder económico, político y militar muy superior al del heterogéneo conjunto de Estados europeos.
- La convicción de que había que evitar por todos los medios la vuelta a un enfrentamiento entre los Estados europeos. Las dos Guerras mundiales se habían iniciado como “guerras civiles” europeas, y nuestro Continente había sido el principal campo de batalla en ambas. Se trataba, esencialmente, de buscar un acomodo entre Francia y Alemania, que contara con el visto bueno de EEUU. La unidad era el camino para garantizar la paz.
- El deseo extendido entre muchos europeos de crear un continente más libre, justo y próspero en el que las relaciones internacionales se desarrollaran en un marco de concordia.

Los Estados Unidos, a diferencia de lo ocurrido en 1918, asumieron su responsabilidad como primera potencia mundial e intervinieron de forma resuelta en los asuntos europeos. Su acción en Europa se dirigió esencialmente a hacer frente a la amenaza soviética y para ello necesitaban una Europa occidental rica y unida. La postura americana ayudó a los políticos europeos decididos a tomar pasos concretos e iniciar el proceso de unificación europeo. El primer paso clave lo dio el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman. El 9 de Mayo de 1950, propuso un plan, diseñado por Jean Monnet, para integrar y gestionar en

común la producción franco-alemana de carbón y acero. Esta medida de integración económica buscaba desarrollar el acercamiento entre Francia y Alemania, alejando definitivamente el espectro de la guerra en Europa. La Declaración Schuman -en la que ya se hablaba de una Federación Europea- llevó a la firma del Tratado de París en 1951. Con él nacía la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, la CECA. La Alta Autoridad común de la CECA pasó a estar presidida por Jean Monnet. A esta primera Comunidad europea se unieron seis países: Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

El 25 de marzo de 1957, estos seis Estados daban el paso definitivo y firmaban los dos Tratados de Roma por los que se creaba la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa). El primero de los reseñados, el Tratado (CEE) afirmaba en su Preámbulo que los Estados signatarios estaban “determinados a establecer los fundamentos de una unión sin fisuras más estrecha entre los países europeos”. Así quedaba claramente afirmado el objetivo político de integración progresiva entre los diversos países miembros. Más allá de este anhelo a largo plazo, la recién nacida CEE se basó en dos pilares: la construcción de una unión aduanera y el establecimiento de una política agrícola común.

Pese a las reivindicaciones de numerosos movimientos federalistas, el Tratado de Roma significó el triunfo de las ideas funcionalistas de Jean Monnet. Ante la imposibilidad de acceder de forma inmediata a una unión política de corte federalista, los europeístas optaron por buscar un proceso de integración que fuera afectando de forma gradual a diversos sectores económicos, a la vez que se iban creando instituciones supranacionales en las que los Estados paulatinamente cedían competencias económicas, administrativas y, en último caso, políticas a la Comunidad. En este momento nacieron las principales instituciones de la CEE: la Comisión, el Consejo, la Asamblea Europea -que posteriormente se denominaría Parlamento Europeo-, el Tribunal de Justicia y el Comité Económico Social. Las competencias de estos organismos se fueron ampliando y matizando en los diversos acuerdos y tratados que fueron modificando el Tratado de Roma en años posteriores.

Desde el principio, las diferencias entre los Estados miembros fueron manifiestas, el principal problema político con el que arrancó la CEE fue el que un país de la importancia del Reino Unido se mantuviera al margen, circunstancia que como veremos más adelante, ha propiciado la generación de nuevos conceptos como “Europa a dos velocidades” o modificaciones sustanciales en la toma de decisiones para evitar ese posible bloqueo. En aquel momento, los británicos se hallaban, y aún hoy muchos de ellos continúan, muy alejados del objetivo de unidad política europea. Sin embargo, se dieron cuenta pronto de su error. Mientras la CEE protagonizaba un crecimiento económico espectacular

en los años 60, con tasas de crecimiento claramente superiores a las norteamericanas, Gran Bretaña continuaba con su largo declive económico. Esta evidencia llevó a que el Reino Unido solicitará dos veces, en 1963 y 1967, su ingreso en la Comunidad. Las dos veces su demanda fue rechazada por el veto del general De Gaulle, el presidente francés. El líder galo veía a Gran Bretaña más como un apéndice norteamericano que como un país con vocación plenamente europea.

La dimisión de De Gaulle en 1969 abrió la puerta a la adhesión británica. Este hecho marcó el inicio de las ampliaciones sucesivas en la CEE y que, como veremos a lo largo de este trabajo, supone hoy en día una cuestión a debatir en el marco del dilema ampliación vs. profundización en la integración reforzada o política. Venciendo la oposición de partes importantes de la opinión pública británica, claramente “antieuropeas”, las negociaciones terminaron con éxito en 1972. En 1973, tres nuevos países ingresaron en la CEE: el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Más adelante, la caída de las dictaduras militares en Grecia (1974), Portugal (1974) y España, con la muerte de Franco en 1975, permitió la adhesión de estos países meridionales. Grecia, en 1981, y España y Portugal, en 1986, se convirtieron en nuevos miembros de la CEE. La Comunidad se ampliaba hacia la Europa mediterránea y España conseguía hacer realidad una antigua aspiración.

En la segunda mitad de los ochenta, el proceso de integración toma un nuevo rumbo con una perspectiva diferente de lo que debía ser Europa, recibió un importante impulso político, protagonizado en gran medida por Jacques Delors, socialista francés, que había sido elegido Presidente de la Comisión Europea en 1985. El primer paso lo constituyó la aprobación en 1986 del Acta Única Europea. En esta Acta, primera modificación sustancial de los Tratados fundacionales, se acordaron dos medidas esenciales: la plena constitución de “un área sin fronteras en el que el libre movimiento de bienes, personas, servicios y capital esté asegurado”, objetivo alcanzado antes de 1992; y el fomento de diversos fondos comunitarios que ayudaran a los países y regiones más pobres.

La política de Delors colisionó frontalmente con las posturas de la Primera ministra británica Margaret Thatcher. La líder conservadora británica siempre destacó por su oposición a cualquier avance en la integración europea. El debate Delors-Thatcher quedó superado por la realidad histórica: el derrumbamiento de los sistemas comunistas en los países de Europa central y oriental en 1989; el fin de la Unión Soviética en 1991; y, ese mismo año, la guerra que marcó la desintegración de Yugoslavia. La primera consecuencia del derrumbamiento del bloque comunista fue la reunificación de Alemania en octubre de 1990. Tras la anexión de la RDA, la República Federal Alemana con casi 80 millones de habitantes y el 30% del PNB de la CEE, se convertía en la primera potencia europea, con un poderío económico claramente superior al de

Francia o Gran Bretaña.

El devenir de los acontecimientos históricos que se venían sucediendo parecía superar las expectativas puestas años atrás por los ya mencionados con anterioridad padres fundadores. Pero en ese momento histórico, provocó la reacción positiva y valiente de los entonces dirigentes europeos que supieron estar acorde a las circunstancias que acontecían en aquél instante. Fueron tres las particularidades que confluyeron y posibilitaron un nuevo empujón al proceso de integración europeo.

- La mejor forma de evitar suspicacias ante una nueva Alemania hegemónica en Europa era anclar a la potencia germana aún más en Europa. El Presidente francés, François Mitterand, y el Canciller alemán, Helmut Kohl, decidieron impulsar un nuevo Tratado.
- El vacío de poder que se creó en la Europa central y oriental con la caída del comunismo y el derrumbamiento de la URSS, dejaron a la CEE como la gran organización europea que garantizaba la estabilidad de un Continente convulso. Así lo vieron las nuevas democracias surgidas de la caída del comunismo que se precipitaron a iniciar negociaciones para la progresiva adhesión de cada una de ellas a la Comunidad.
- La inestabilidad financiera y monetaria que caracterizó el período. El crash bursátil de 1987 y la inestabilidad que afectó a diversas divisas europeas que fueron forzadas a la devaluación (libra esterlina, lira, peseta...) decidieron a los líderes políticos europeos a dar un paso decisivo en el camino hacia una moneda común europea.

Tras casi tres años de debates, en muchos casos circunscritos a las altas esferas políticas y sin la transparencia que la opinión pública europea demandaba -elemento al que más adelante dedicaremos unas líneas de reflexión-, finalmente el Consejo Europeo celebrado en Maastricht en diciembre de 1991, aprobaba el Tratado de la Unión Europea, popularmente conocido como Tratado de Maastricht. Las principales novedades que aportó fue la denominación oficial de Unión Europea, de la que inicialmente formaba parte en uno de sus pilares la Comunidad Europea, y que años más adelante, en el Tratado de Lisboa, vino a ser absorbida por la mencionada Unión. Además, se inició, aunque de forma tímida, una política común en materia de política exterior, seguridad, justicia y asuntos de interior. Un paso de extremada relevancia para el futuro, y aunque con unos derechos aún muy reducidos, fue la creación y puesta en marcha de la ciudadanía europea. Por último, se acordó la Unión Económica y Monetaria (UEM), a la cuál dedicaremos especial atención a lo largo de este trabajo. Pero, sin duda, el primer elemento federalizante fue el hecho de adoptar la decisión de crear una moneda única, que recibiría el nombre de EURO, para el 1 de noviembre de 1999.

El Tratado de Maastricht entró en vigor el 2 de Noviembre de 1993. En el Tratado se preveía su propia revisión, especialmente en todo lo referido a la reforma de las instituciones a la vista de las sucesivas ampliaciones que estaban estudiándose llevar a cabo en el contexto de la Unión, constituyendo esta cuestión una enorme trascendencia para el devenir del proceso integrador europeo.

Ahora, tras este breve inciso histórico, podemos avanzar en aspectos y problemáticas de calado más técnico. Se ha puesto de manifiesto como la polémica sobre el proceso europeo ha sido continuo a lo largo de toda su historia. Todo ha desembocado en una peculiarísima comunidad de Derecho, cuya naturaleza jurídica y política es muy discutida, si bien sus elementos fundacionales y su evolución histórica, todavía abierta, apuntan, en el presente, a una especial forma de moderna confederación o gobernanza supranacional, acusadamente institucionalizada y con una inspiración histórico-política de vocación federal -en el sentido de un federalismo internacional nuevo, no de un Estado federal clásico- que se detecta con cierta claridad en ámbitos como la ciudadanía europea, los principios de primacía y efecto directo que le son aplicables a su ordenamiento jurídico en relación con los ordenamientos nacionales, el sistema jurisdiccional o la unión monetaria (el sistema del euro).

### **3.1.2. Significado de un modelo de sistema de integración en Europa: hacia un federalismo europeo**

#### *a) Cuestiones relativas a la Unión Política y posibles cambios federalizantes.*

El objetivo manifestado en la Declaración Schuman del 9 de mayo de 1950 fue claro y preciso, se buscaba construir la “Federación Europea, indispensable para la preservación de la paz”. Con el Tratado de Maastricht, como hemos visto, la Unión Europea nació como una nueva etapa en la que los pueblos de Europa estarían cada vez más unidos en el proceso creador. Por eso, es necesario entenderlo como un proceso constituyente abierto a los europeos, cuyo fin último es la construcción de una federación europea de Estados y ciudadanos. Para comenzar a hablar de una comunidad política con personalidad jurídica había que introducir una serie de elementos que serían a la postre los ejes centrales de este proceso - la moneda única y la ciudadanía europea-, así se hizo con el Tratado de Maastricht dónde se fundó la Unión Europea y, a posteriori, con la inclusión de la Carta Europea de Derechos Fundamentales con carácter vinculante en el Tratado de Lisboa y valor igual que los Tratados, es decir, formando parte del denominado Derecho originario de la Unión.

En el contexto federalista que proponemos, existe una gran

variedad de opiniones en el seno de la UE con respecto a la naturaleza jurídica que debe detentar la UE, y es evidente, como se ha puesto de manifiesto en el tránsito de las CCEE a la UE, que coexisten algunos Estados miembros que no desean participar en este proceso de unión política lo que se hace notorio en la inexistencia de voluntad política y continuas trabas que plantean algunos. Únicamente existe un camino, y éste consiste en avanzar indefectiblemente hacia un federalismo europeo de nuevo cuño que se plasmará paso a paso en los próximos años con la voluntad política de aquellos Estados miembros que crean en el proyecto iniciado ya hace 64 años atrás. Como veremos en líneas posteriores, no se plantea un federalismo típico como pudieran ser algunos modelos actuales tales como el estadounidense o el alemán, sino que se trata de un federalismo nuevo y amoldado a las necesidades y aspiraciones europeas. Es por ello que, a diferencia de lo que opinan ciertos autores, consideramos que no será una fácil tarea la que se lleve a cabo, no se trata de copiar modelos existentes, sino de ser capaces de inventar o diseñar un nuevo modelo federal basado en nuestro ya existente sistema institucional reformado y en el valor normativo europeo de lo ya adquirido (*acquis*). El objetivo último es lograr la integración política y económica por medio de unos mecanismos propios e innovadores, solamente de ese modo, conseguiremos cristalizar el esfuerzo y empeño de tantos años.

Este nuevo modelo de federalismo no aparece por casualidad en el debate actual, sino que proviene de un largo proceso de reflexión y desarrollo práctico del mismo, encuentra su esencia fundamental en la existencia de una continua descentralización que se ha operado desde los inicios de las CCEE. Podemos afirmar de forma contundente, y con una dilatada perspectiva en el tiempo, que los Estados miembros, con más o menos voluntad política, han ido transfiriendo cada vez más parcelas de su respectiva soberanía nacional hacia la Unión Europea. Esta transferencia progresiva de soberanía que, en cierto modo se materializa a través de una notable y constatable descentralización del poder a lo largo de los años en los que el proceso de integración ha venido transcurriendo, ha permitido el avance ininterrumpido del proyecto por medio de la cesión de competencias antes exclusivas de los Estados miembros que se han ido transfiriendo a la UE, sobre la base del principio de atribución, según el tenor de los Tratados. Este hecho que ya se vislumbraba desde la constitución de los Tratados Fundacionales en los años cincuenta y llegaba a constatarse con el transcurso de los años, se ha ido poniendo de relieve y clarificando con las modificaciones operadas por los sucesivos Tratados.

Pues bien, todo este planteamiento propuesto hasta ahora debe de establecerse atendiendo a una serie de principios informadores que constituyen las bases del sistema de integración política llevado a

cabos. No existe una enumeración taxativa de los mismos, sin embargo, podemos destacar aquellos que creemos son los más relevantes.

El primero de ellos, es el principio de democracia, que junto a otros como el de libertad, respeto a los derechos humanos, libertades fundamentales y Estado de Derecho, fundamentan las raíces sobre las que se construye la realidad de la UE. El Parlamento Europeo siempre ha sido un firme defensor de estos principios. Mediante sus comisiones permanentes, sus delegaciones interparlamentarias, sus resoluciones en Pleno, sus debates sobre derechos humanos y su participación en la observación de las elecciones, el Parlamento ha intentado siempre priorizar activamente la democratización en todas sus relaciones exteriores. Los intercambios entre parlamentos - desde la óptica de las representaciones nacionales y regionales- favorecen y fortalecen sus funciones dentro de cada país y contribuyen a la difusión mundial de los valores democráticos y la participación de las mismas en el proceso. Por lo tanto, la cooperación entre parlamentos con diferentes niveles de desarrollo es una valiosísima forma de impulsar la democracia. De este modo, podemos diferenciar en el funcionamiento de la UE tres principios democráticos: la igualdad democrática, por la cual, las instituciones europeas deben atender por igual a todos los ciudadanos; la democracia representativa en la que se concede un mayor papel al Parlamento Europeo y mayor participación de los Parlamentos nacionales y, por último, la democracia participativa, con nuevos mecanismos de interacción entre los ciudadanos y las instituciones, tales como la iniciativa ciudadana europea.

El segundo hace alusión a la legitimidad que deben tener cada una de las instituciones de la UE, las cuales han de, en todo momento, asociar a los ciudadanos al proceso de construcción. El futuro de la Unión Europea solamente pasa por la fuerte influencia de sus ciudadanos, que ya no son meros observadores contemplativos, sino que tienen y deben tener una participación principal.

El siguiente es el referido a la legalidad en cuanto a que la acción de los Estados miembros debe enmarcarse en un contexto de igualdad.

Otro principio es el que menciona la transparencia como herramienta esencial de debate, tanto los Parlamentos nacionales como los ciudadanos pueden conocer directamente las decisiones tomadas por los Ministros de cada país en el Consejo, ya que todos los debates en materia legislativa pasan a ser públicos. abriéndose a los medios de comunicación, como ya sucede en el Consejo.

El principio de eficacia debe estar presente de forma especial, pues las decisiones que toman en el seno de las instituciones no pueden ser improvisadas, estas decisiones finales deben estar bien reflexionadas y fundamentadas de la manera más óptima posible antes de su adopción.

Por último, el principio de solidaridad, clave en el contexto

europeo y sin el cual no podríamos haber llegado hasta la situación actual, más adelante dedicaremos unas líneas al mismo.

La salida de la crisis ha requerido completar la moneda única con una UEM más creíble y sostenible, sin perder nunca de vista la estructura política y las instituciones en las que se enmarcan, por ello, para lograr un sólido éxito para este fin se hace esencial adoptar una serie de medidas concretas con vistas a consolidar una unión política. Son varias las cuestiones a las que debemos hacer referencia a la hora de abordar esta materia para entender los pasos que se han ido dando hacia la que será la primera democracia supranacional en la era de la globalización.

Por un lado, es preciso tratar las reformas institucionales que se tienen que llevar a cabo en el seno de la UE, caballo de batalla durante años, el siguiente paso puede ser el definitivo. Uno de los primeros cambios es el reforzamiento del papel del Parlamento Europeo. Se debe consolidar un sistema bicameral legislativo asimétrico formado por el PE -como representación de los ciudadanos- y el Consejo -como representación de los Estados- con unas funciones ejecutivas mínimas y excepcionales sometidas al primero. Este último, donde están representados los gobiernos nacionales de los Estados miembros, es el que a día de hoy sigue teniendo más peso en la toma de decisiones, y por ello, debe quedar relegado a desempeñar un papel secundario, de coordinador entre los Estados Miembros y las instituciones europeas. De este modo se produciría una relación directa y democrática entre los ciudadanos, el presidente, el gobierno y el Parlamento Europeo, sin necesidad de pasar por los gobiernos nacionales y sus ministros como intermediarios. Además, tendrá que extenderse el procedimiento legislativo ordinario en todos los casos, y no como actualmente está concebido. Además, es necesario establecer una designación y elección directa del Presidente de la Comisión. Reconocer a la Comisión como un verdadero gobierno europeo con su Presidente elegido en investidura parlamentaria a partir de candidaturas presentadas por los partidos políticos europeos. El requisito de una mayor complementación y cooperación entre Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de los EEMM es una evidencia. Esto es especialmente relevante, puesto que son incuestionables las carencias democráticas de una Europa que, no tiene un Parlamento con plenas competencias en el que los representantes tengan una relación directa con los ciudadanos, como sí ocurre, por ejemplo, en Estados Unidos. La subsidiariedad como concepto y principio fundamental y democrático, previsto en los Tratados, se debe articular y parangonar con la exigencia de responsabilidad compartida entre el PE y los Parlamentos nacionales. Por último, se debe reforzar y potenciar los partidos políticos transnacionales con un estatuto más fortalecido. La creación de partidos políticos europeos propios y originales- en el marco de una armonización de la legislación electoral

en la UE- que no atiendan a designios políticos nacionales, sino a intereses europeos con tendencias ideológicas diferenciadas, habrá de ser la realidad inspiradora de todo el contexto descrito, de conformidad con lo preceptuado por los Tratados.

Por otro lado, se tiene que reducir el tamaño de la composición de la Comisión, como se establece en los tratados -dos tercios del número de Estados miembros-, distinguiendo entre comisarios sénior y junior, dotándola de las capacidades ejecutivas necesarias para la gestión diaria de la unión económica y monetaria.

Reforzamiento de la Política Exterior y de Seguridad Común y aplicación de un enfoque común, porque solamente actuando como una única voz tenemos la capacidad y la dimensión necesarias para transformar el mundo, basado siempre en las normas y respetuoso con los Derechos Humanos.

En otro orden de ideas, se hace indispensable retomar la defensa y el desarrollo del modelo social europeo desde el nivel de la Unión, porque debilitarlo ni es la salida adecuada a la crisis ni es lo que quiere la ciudadanía -como ya expuso en su momento la Confederación Europea de Sindicatos-. Uno de los principales elementos de esta crisis ha sido la carencia de recursos económicos para sostener un determinado modelo social, lo que ha provocado que el proceso integrador del que hablamos se haya alargado más de lo debido. Hay que desarrollar de forma considerable las competencias relativas al modelo social, especialmente las que posibiliten la creación de empleo, las que tengan relación con el ámbito sindical, el derecho a la huelga, a la negociación colectiva europea y bases sobre el salario mínimo europeo.

En el ámbito económico, sería interesante la posibilidad de crear un ministerio de Hacienda que tuviera competencias en la supervisión macroeconómica y presupuestaria, en el cumplimiento de la disciplina presupuestaria a la que obligan los Tratados y en la armonización fiscal. Además, debería disponer de una capacidad presupuestaria suficiente para hacer frente a sus responsabilidades. El presupuesto debería ser financiado por los contribuyentes europeos, una especie de impuesto europeo, sin que les suponga un incremento en su presión fiscal. Un Tesoro europeo que tuviera la capacidad para emitir eurobonos respaldados por el presupuesto comunitario o a través de capital aportado por los Estados miembros.

Ampliar el mandato del Banco Central Europeo. Se le debe asignar el papel de prestamista en última instancia a los gobiernos de la UEM, así como el de contribuir al crecimiento y al empleo como se ve bien reflejado en el caso federal de la FED norteamericana.

*b) Cuestiones relativas a la Unión Económica y Monetaria*

La hora de reformar y avanzar hacia la Unión Política ha llegado, hay que realizar este camino con unidad y sin miedos. La Unión Europea fue entendida por sus padres fundadores tal y como nosotros lo sostenemos en la actualidad. En un primer paso, se debe terminar de completar una verdadera Unión Económica y Monetaria, siempre reforzando una unión política sobre la base de extender la democracia y la participación ciudadana a todos los niveles, combinando los principios de solidaridad y subsidiariedad. Para poder completarla de forma eficaz, la Unión debe llevar a cabo una unión bancaria con un sistema europeo de garantía de depósitos, mecanismos de estabilidad y resolución financiera y una Agencia Europea de la Deuda dentro del Eurogrupo -el que será el futuro Tesoro europeo-. Es preciso comenzar a abogar por menos políticas de austeridad y combinarlas con reformas y políticas de crecimiento que hagan viable el futuro en el seno de la UE.

Uno de los fines últimos de la UEM es lograr un crecimiento sostenible, para ello es necesario la creación de puestos de trabajo que puedan sostener nuestro nivel de vida. Uno de los puntos fuertes de la UE en el mercado internacional ha sido siempre el factor de la competitividad, para recuperar ésto es conveniente atender a nuevas políticas y realizar profundas reformas que conduzcan a este fin. Estos pasos a seguir, debemos encuadrarlos en dos vertientes o enfoques distintos.

De un lado, referirnos al enfoque nacional, cuestiones como la modernización de las Administraciones Públicas, la reducción del despilfarro en el gasto a la vez que se mantiene un cierto nivel de crecimiento, hacer frente a los intereses creados y a los privilegios y, por último, realizar la profunda reforma del mercado laboral para así garantizar la sostenibilidad de los sistemas sociales. Algunas de estas actuaciones se han ido realizando en varios en EEMM, sin embargo, y atendiendo a la grave crisis económica y financiera que hemos sufrido, se hace imprescindible continuar por el camino iniciado.

Por otro lado, habría que acudir al enfoque europeo, los pasos que se debieran seguir para completar la UEM serían, entre otros, terminar de completar el mercado común; acabar con las barreras físicas; económicas o digitales; como se ha visto con la crisis de Ucrania, reducir la dependencia energética se hace necesario por medio de políticas de innovación o el impulso definitivo a las energías renovables; no debemos esconder nuestras fortalezas, la UE tiene que ser más ambiciosa en lo que respecta a materias como la educación, la investigación o la ciencia, pues la mano de obra de calidad de nuestros trabajadores europeos es altamente cotizada en muchos grandes países del mundo; la creación de un marco fiscal más sencillo para las empresas sin recaer en errores del pasado -como fue el caso del dumping fiscal

irlandés- y hacerlo más atractivo para las inversiones provenientes de fuera de las fronteras europeas; sobre la base de todo lo anterior, no puede faltar un Presupuesto de la UE más realista y ambicioso, que esté en su gran mayoría destinado a la inversión, crecimiento y reformas; por último, decir que, estas primeras ideas que aquí enunciamos, deben fundamentarse sobre la reforma económica y sobre una verdadera UEM que serán los motores que puedan hacer que el proyecto europeo avance a gran velocidad.

La crisis ha alumbrado un creciente cuestionamiento de las instituciones democráticas occidentales ya que la capacidad de influencia en temas económicos de los ciudadanos a través del voto es muy limitada. Si realmente queremos alcanzar una mayor gobernanza económica es preciso cambiar de paradigma y asumir que nos encontramos en una situación posnacional a la que difícilmente se puede dotar de legitimidad democrática como en el pasado. Tras unas elecciones europeas marcadas por una continua discusión sobre qué Europa queríamos en el futuro, y para que la UEM se complete con una auténtica unión política se debería llevar a cabo la convocatoria de una Convención abierta con la participación de todos los actores fundamentales -parlamentos nacionales, gobiernos de los EEMM y las instituciones europeas- que se reivindica por los movimientos federalistas para 2015, así se puede deducir de la paradoja de la globalización enunciada por Dani Rodrick con su lema político de la economía mundial: entre soberanía nacional, democracia e integración económica solo podemos escoger dos elementos pero nunca los tres.

### **3.1.3. La vía de la cooperación reforzada en la UE: hacia la integración reforzada o política**

La vía de la cooperación reforzada, definida en el Tratado de Lisboa en su artículo 20 (T.U.E), permite una colaboración más estrecha entre los países de la Unión que deseen seguir profundizando en la construcción europea, respetando el marco jurídico de la Unión. Lo que se pretende por esta vía es impedir el que, hasta ahora, había sido el “café para todos” en un marco de construcción continuamente bloqueado por los intereses de grandes Estados que ponían por encima sus intereses soberanos. De este modo, los Estados miembros interesados pueden progresar según ritmos u objetivos diferentes. No obstante, la cooperación reforzada no permite ampliar las competencias previstas por los Tratados ni puede aplicarse a ámbitos que sean competencia exclusiva de la Unión. Además, solo puede iniciarse como último recurso, en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos asignados no pueden ser alcanzados por el conjunto de la Unión en un plazo razonable. Son cooperaciones organizadas por

los Estados miembros en el marco de las políticas europeas. Permiten a los Estados participantes organizar una cooperación más amplia a la inicialmente prevista por los Tratados en la política en cuestión. Las cooperaciones reforzadas se efectúan en el marco de la Unión Europea, mediante las instituciones y los procedimientos europeos.

El Tratado de la Unión Europea, en su título IV, establece el régimen general de la cooperación reforzada. En principio debe participar en ella un mínimo de nueve Estados, aunque se mantiene abierta a la posterior participación de cualquier otro Estado, siempre teniendo en cuenta que las nuevas incorporaciones tendrán que cumplir sin excepciones las exigencias impuestas para que no se retarde o sufra estancamiento la profundización de la construcción. La participación tampoco debe constituir una discriminación entre dichos Estados participantes y el resto. De forma oficial y cara al exterior, la UE querrá dar la sensación de unión y estabilidad política, todos querrán subirse al carro del avance del proyecto europeo, sin embargo, no se pueden esconder realidades subyacentes al contexto político-económico en el que vivimos, existen Estados como es el caso de Reino Unido que no desean participar en este progreso institucional. Los actos adoptados en el marco de dicha cooperación únicamente tienen carácter vinculante para los Estados miembros participantes y no se consideran parte del acervo. La finalidad de la cooperación reforzada consiste en impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Además, el Tratado de Lisboa permite la aplicación de las “cláusulas pasarela” en las cooperaciones reforzadas, excepto en las decisiones que tengan implicaciones militares o en el ámbito de la Defensa. Estas cláusulas pasarela permiten pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada o de un procedimiento legislativo al procedimiento legislativo ordinario.

Además del régimen general, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Título III) también establece regímenes especiales. El procedimiento de activación de estas cooperaciones -tal y como establece el artículo 329 TFUE- se inicia tras la aprobación de una propuesta de la Comisión por el Parlamento Europeo, el Consejo autoriza la solicitud de los Estados miembros de iniciar una cooperación reforzada. Las decisiones por las que se autoriza la cooperación en el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común son adoptadas por unanimidad por el Consejo, tras estudiar los dictámenes de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y de la Comisión. Se realiza una votación únicamente entre los miembros del Consejo que representan a los Estados miembros que participan en la cooperación reforzada. Debe notificarse al Consejo y a la Comisión la participación en cualquier cooperación reforzada que ya se encuentre en curso; además, para cualquier cuestión relacionada con

la PESC, también debe enviarse notificación a la Alta Representante. Aparte de decisiones relativas a cuestiones militares y a la política de defensa, el Consejo puede, en determinadas circunstancias, adoptar por unanimidad decisiones por mayoría cualificada o siguiendo el procedimiento legislativo ordinario.

El Tratado de Ámsterdam introdujo el concepto de «cooperación reforzada» en el Tratado de la UE para la cooperación judicial en materia penal y en el Tratado de la CE. El Tratado de Niza introdujo cambios importantes dirigidos a simplificar el mecanismo, a saber: un Estado miembro ya no puede impedir que se establezca una cooperación reforzada, como disponía inicialmente el Tratado de Ámsterdam. Para mejorar en mayor medida la cooperación y darle más sentido, el Tratado de Lisboa introdujo cambios adicionales relacionados principalmente con el procedimiento de iniciación de una cooperación reforzada en sus artículos 82, 83 y 87 TFUE, así como con la toma de decisiones en el marco de dicha cooperación.

No podemos obviar el problema que subyace a la hora de tratar la cuestión de las cooperaciones reforzadas, es el referido a las ampliaciones de Estados miembros. Hicimos antes mención al dilema que se produce entre aquellos que abogan por el camino de continuar extendiendo los límites geográficos a países europeos y, por otro lado, aquellos que plantean la situación de frenar estas ampliaciones para centrarse en la profundización del sistema europeo sobre la base de los criterios de Copenhague. Es una disyuntiva abierta de difícil respuesta, cualquiera de las dos visiones tienen sus pros y sus contras, sin embargo, debemos aportar una tercera vía que pueda dar más flexibilidad a esta situación. Así, podríamos plantear como solución otras posibilidades alternativas a la adhesión, como las que se pueden ofrecer por medio de la Política de Vecindad Europea o, avanzar por el camino de las relaciones especiales que tiene la UE con determinados Estados por medio de vías más diplomáticas o comerciales. Así, podemos hablar de distintas denominaciones que se han venido usando para encuadrar las relaciones de la Unión con vecinos geográficos con los que han llegado a acuerdos de privilegios en un gran abanico de materias de interés común o el conocido como club de amigos selectos.

## **CONCLUSIONES: HACIA UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS NACIÓN**

Como hemos visto a lo largo del trabajo, la Unión Europea es ya federal en muchos de sus elementos, aunque en bastantes ocasiones no se use tal concepto por prejuicio, ignorancia o corrección política. Hablamos antes de la moneda única, pero y qué decir del Banco Central Europeo, institución típicamente federal donde las decisiones se toman

por mayoría sin posibilidad de vetos nacionales. Del mismo modo, la distribución de competencias, entre exclusivas y compartidas es también clásica de los Estados federales, a lo que podríamos agregar el procedimiento de codecisión legislativa u ordinario entre el Consejo y el Parlamento Europeo, mediante el cual se aprueban las directivas y reglamentos que prepara la Comisión Europea. Este procedimiento legislativo es igualmente parangonable al de algunos de los Estados federales más conocidos como Alemania y Estados Unidos, donde existe un sistema bicameral con una Cámara que representa a los ciudadanos -Bundestag o House of Representatives- y otra que representa a los Estados -Bundesrat, Senate-.

Para que la Unión Europea pueda evolucionar necesita de una profunda y verdadera UEM -como ya hemos anunciado anteriormente-, Unión política, Política Exterior y de Defensa coherentes. Lo que conseguiremos con esta Federación democrática de Estados nación es lograr abordar nuestros problemas comunes compartiendo soberanía de modo que cada país y ciudadano disponga de mejores medios para controlar su propio destino. En la era de la globalización -hoy más que nunca- el concepto de unir soberanías significa un aumento del poder general y no un retroceso del mismo como algunos intentan hacer ver.

En Europa hacen falta unos valores comunes que sean defendidos, y creemos que el mejor instrumento es la adopción de una Constitución Europea -corta y clara- que fijara derechos y libertades, y unas instituciones reformadas más democráticas y con mayor legitimidad que fueran escogidas por todos los ciudadanos europeos. Llegados a este punto, hay que recordar, la presencia esencial que los ciudadanos tienen que tener en este proceso de construcción. Ya fueron algunas personalidades de reconocido prestigio, como fue el caso de Altiero Spinelli, las que hace años preconizaban sus ideas federalizantes y visionarias, y que poco a poco han ido interiorizándose y poniéndose en marcha por etapas. Elementos como la ciudadanía europea, el mercado interior, la unión monetaria, el procedimiento legislativo ordinario, la política exterior común y la política común de defensa son ya parte del proyecto europeo, gracias a la aportación federalista. Sin embargo, es un proyecto aún en construcción, por eso durante la VIII legislatura (2014-2019) será necesario conseguir la reforma federal anhelada por muchas generaciones y ya enunciada en la mencionada Declaración Schuman de 1950, al señalar que la creación de la CECA “sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”.

Para potenciar este federalismo se están llevando a cabo una serie de acciones por parte de los EEMM en varios ámbitos de la política europea. Se cuestiona mucho que el brazo ejecutivo de la UE -la Comisión- no logre conseguir tomar el mando de la situación de

crisis que ha estado y sigue asolando a los EEMM en su conjunto. Así, el denominado Club de Berlín, impulsado por Alemania y con un total de once ministros de exteriores de la Unión, lanzó hace ya dos años su propuesta de cambio que pasaba por reducir el número de comisarios y darle más poderes a la Comisión -creando una especie de supergobierno de la UE-. Creado para desarrollar esa idea tan norteamericana de federalismo, este Club aboga por un presupuesto y política económica más federal, nuevos mecanismos de solidaridad -dónde los EEMM más grandes apoyen más a los pequeños-, con una unión bancaria, con una auténtica PESC -que sigue aún sin brillar con luz propia a pesar de los esfuerzos del Tratado de Lisboa- y, con medidas destinadas a reducir el déficit democrático que existe en el seno de las instituciones europeas. Entre sus miembros, destacar el papel importante de Estados de gran tamaño como son Alemania, Francia, Italia y España, con otros de menos peso como Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Austria y Portugal; y con la aportación de dos Estados miembros que no comparten el euro como Polonia y Dinamarca. Las grandes ausencias en este Club son Reino Unido y Suecia. Lo que se busca es la ruptura sedentaria que está teniendo la UE en los últimos años, una Europea más fuerte requiere la modificación de los Tratados y otorgar más poder al Parlamento entre otras acciones. Se realizará a través de un proceso participativo y democrático que incluya una Convención y, por supuesto, una consulta a modo de referéndum de ámbito europeo, gracias a un acuerdo político de los Estados miembros y las instituciones de la Unión.

Por todo lo anterior, y dados los recientes acontecimientos a los que hemos asistido (Referéndum en Gran Bretaña para abandonar la Unión con resultado exitoso para el Brexit), creemos necesario abrir un periodo de reflexión para meditar y examinar el cómo articular la participación de Estados miembros lentos y rápidos en unas mismas instituciones, sin que los primeros participen en decisiones importantes que solo afectarán a los segundos (la denominada Europa a dos velocidades). Porque este fenómeno se está produciendo cada vez de forma más evidente, existe una diferenciación entre los países que quieren una Europa más unida y los que propugnan aflojar lazos. Pero en esta ocasión, y es dónde radica lo novedoso del asunto, es que los primeros son la gran mayoría y los segundos muy pocos. Los primeros ya han demostrado su voluntad de seguir adelante sin esperar a los más reticentes.

Las bases sobre las que se debe de asentar el nuevo modelo federal europeo tiene que ser concretizado en las siguientes cuestiones como hemos visto ya: un modelo diferente y sui generis que se adecue al escenario mundial en el que hoy vivimos; la participación ciudadana como herramienta esencial sin la cual la UE no puede avanzar en su proyecto de construcción, la UE no puede dar la espalda a la realidad que se plasma ya en cada uno de sus Estados miembros; el objetivo

es lograr una auténtica integración política y para ello, es necesario cumplimentar todos los pasos que quedan y adecuar el sistema y sus instituciones a las demandas federalistas. Este modelo requiere de unas exigencias mínimas para que funcione de un modo eficaz, el diseño de nuevas instituciones -bajo la atenta puesta en práctica de los principios de democracia y transparencia- tiene que ser una prioridad; lo importante no es la denominación de las herramientas que se vayan a utilizar sino el contenido de las mismas, es decir, que función tienen y cómo deben actuar. A nuestro entender, dos instrumentos clave en este modelo de futuro son el Parlamento Europeo -por medio de la participación ciudadana- y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que debe garantizar la justicia y defensa de todos los derechos esenciales y fundamentales de los ciudadanos europeos. Por último, lo relativo a la jerarquía normativa, ésta debe tener un marco más federal, tal y como se establecía en el Proyecto de Constitución Europea.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BENEDICTO, M. A. y Hernández, E. (ed.). *Europa 3.0. 90 miradas desde España a la Unión Europea*. Madrid: Plaza y Valdés Editores, 2014.

DURAO BARROSO, J.M. Discurso sobre el estado de la Unión 2012. Sesión plenaria del Parlamento Europeo, Estrasburgo el 12 de septiembre de 2012.

MOLINA DEL POZO, C. F.: “El sistema institucional europeo: evolución y perspectivas”. En: FORNER, S. (ed.). *50 años de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

MOLINA DEL POZO, C. F. *Derecho de la Unión Europea*. 2ª ed. Madrid: Editorial Reus, 2015.

MOLINA DEL POZO, C.F. *Tratado de Derecho de la Unión Europea*. Lisboa-Curitiba: Jurúa Editorial, 2015, vol 4.