

Las propuestas de reforma institucional en la Unión Europea: entre los Estados Unidos y la Unión de Estados*

Proposals for an institutional reform within the European Union: A look between United States and the State Union

Daniel Guerra Sesma

Politólogo y profesor de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Sevilla, España
dguerra@us.es

Alejandro Peinado García

Doctorando en Ciencias Sociales y Máster en Sociedad,
Administración y Política
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España
apeinadogar@gmail.com

Recibido: 30/04/18 Aprobado: 01/06/18
DOI: <http://dx.doi.org/10.25054/16576799.1672>

RESUMEN

La Unión Europea, creada -en sus versiones anteriores- por los Tratados de París (1951) y de Roma (1957), representa la iniciativa de mayor integración regional conocida hasta ahora. A diferencia de otros proyectos, su nivel de integración es avanzado, pero al mismo tiempo irregular. En él se ha dado prioridad al campo económico sobre el político. En el momento actual, la UE se encuentra en una encrucijada entre avanzar hacia una vía más federal (dando más poderes a la Comisión y al Parlamento), o mantener la dinámica intergubernamental predominante hasta ahora (basada en el papel relevante, también en el aspecto legislativo, del Consejo). En el presente trabajo se trata de definir la Unión Europea y de analizar las diversas vías de integración que se presentan, así como las distintas propuestas que se han expuesto recientemente apoyando unas u otras.

PALABRAS CLAVE

Democracia; Federalismo; Integración; Intergubernamentalismo; Unión Europea.

ABSTRACT

The European Union, created -in its previous versions- by the Treaties of Paris (1951) and the Treaties of Rome (1957), represents the initiative of greatest regional integration known up to now. Unlike other projects, its level of integration is advanced, but at the same time irregular. In the project, priority has been given to economic field rather than political one. At the present time, the EU is at a crossroads: moving towards a more federal path (giving more powers to the Commission and Parliament), or maintaining the predominant intergovernmental dynamics so far (based on the relevant role, also in the legislative, of the Council). This paper tries to define the European Union and analyze the different integration paths that are presented, as well as the different proposals that have recently been presented supporting one or the other.

KEYWORDS

Democracy; European Union; Federalism; Integration; Intergovernmentalism.

* Artículo de Investigación

INTRODUCCIÓN: CONTEXTO HISTÓRICO

La Unión Europea es “una unión de diversos Estados con fines de integración y que no pierden su condición de tales, creando una estructura institucional común a la que dotan de unas competencias y medios de actuación jurídico-políticos bastante similares a los de un Estado” (Cámara, G. 2013, p.4). Es el proyecto transnacional de integración política más avanzado del mundo, aunque el camino no ha sido fácil. Ya desde su origen latían las tensiones que centran el debate actual: las que hay entre la dimensión intergubernamental (los Estados, en el Consejo y el Consejo Europeo) producto de los diversos intereses nacionales, y la de los partidarios de una visión más federal y de buscar el interés general del conjunto (los ciudadanos, la Comisión y el Parlamento Europeo). La dialéctica que existía entre los conceptos de los Estados Unidos de Europa y la Europa de las Naciones del General De Gaulle expresó de modo palmario esa tensión (Barón, 2014, p. 90).

El proceso de integración ha seguido la lógica de la declaración Schuman (1950) de ir paso a paso, asumiendo por atribución competencias materiales para luego ir construyendo el marco institucional de referencia. Tras el Congreso de La Haya de 1948, el proceso ha tenido dos fases distintas: una primera, entre el Tratado de París de 1951 que crea la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y el Acta Única Europea de 1986, y una segunda que llega hasta el Tratado de Lisboa (2007), vigente desde el 1 de diciembre de 2009. La preocupación inicial de los impulsores de la integración europea fue su vertiente económica. A partir del Acta Única Europea de 1986, y sobre todo de la cumbre de Maastricht en 1992, se construye un complejo marco institucional que acoge las competencias económicas e intenta dar legitimidad formal a la toma de decisiones sobre las mismas. Los tres pilares de las Comunidades Europeas –la CE, la cooperación en asuntos de Justicia e Interior (JAI), y la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)– se irán fundiendo en una única organización internacional.

Sin embargo, esta construcción política ha tenido diversos problemas. De una parte, la opinión pública no acepta de buen grado esa prioridad económica en el proceso de integración, y no percibe claramente dónde reside la toma de decisiones y a quién se ha de reclamar la responsabilidad política correspondiente –la *accountability*– (Torreblanca, 2014; Rodríguez Aguilera, 2015). En una palabra: el marco institucional se percibe como difuso, complejo y artificial, como si se diseñara para justificar los objetivos económicos primarios, convirtiéndose en lo que Enzensberger denomina «el gentil monstruo de Bruselas» (Enzensberger, 2014; Guerra, 2016. P. 44).

Por otra parte, la integración europea no responde claramente a un proceso clásico de federación de territorios previamente soberanos, lo que sería más fácilmente comprensible, sino que alterna elementos federales con otros intergubernamentales o confederales. Los Estados europeos no son las trece colonias británicas que constituyeron los Estados Unidos de América. No es probable que naciones tan antiguas y diferentes como Alemania, Francia, Italia, España, Suecia o el Reino Unido, con relaciones históricas pacíficas unas veces y conflictivas otras, lleguen a constituir un Estado europeo, pues eso supondría su disolución como Estados. Pero mientras tanto van atribuyendo, a través de los diversos tratados constitutivos, competencias a la Unión, y de acuerdo con las tesis de Schuman y Monnet, siguen cediendo funciones desde el punto de vista material, sobre todo en el terreno económico (Guerra, 2016, p. 45).

En tercer lugar, esta cesión competencial -no de soberanía- ha limitado la capacidad de intervención de los Estados nacionales en la economía, suprimiendo prácticamente las ayudas públicas (artículos 107-109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Esto no se ha hecho en favor de la Comisión o de una agencia federal que pudiera centralizar esas ayudas a nivel europeo, sino en favor de un mercado único que las elimina por el principio de libre competencia. No es menos Estado nacional y más Unión Europea, sino menos Estado nacional y más mercado único europeo. En una palabra: menos Estado y más mercado. Ello ha provocado la reacción de una izquierda contraria a los tratados y de unos nacionalismos estatales que piden la recuperación de esas competencias.

En este contexto, la integración política es más exigible aún en el contexto geopolítico actual dominado por la globalización y por tres grandes Estados de magnitudes y vocación imperiales: EE. UU, Rusia y China (Beck, 1998; Held & McGrew, 2003).

1. MÉTODO COMUNITARIO VS. MÉTODO INTER-GUBERNAMENTAL

Podemos decir que la UE, en este momento, avanza hacia un modelo de confederación implícita con un importante pero desigual nivel de integración política y económica; implícita porque no se define así en los tratados, aunque sigue avanzando con algunos mecanismos federales de coordinación, sin llegar a un proceso constituyente (Ruipérez, 2000).

A raíz del Tratado de Lisboa y de los efectos de la crisis financiera en la UE, el Consejo Europeo amplía su papel y el intergubernamentalismo se afianza. Fruto de esta acción proactiva se aprueban el tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG, 2012) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE, 2013). Asimismo, los tratados dan mayor protagonismo al Consejo en la celebración de acuerdos internacionales. Así ha sido en el tratado firmado con Turquía en mayo de 2016 para los refugiados sirios, a pesar de que se trata de una materia de política exterior. Sin embargo, y en contra de lo que parece entenderse en el art. 216 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), la Comisión ha adquirido relieve especial en los acuerdos comerciales (Transatlantic Trade and Investment Partnership - TTIP, comprehensive economic and trade agreement - CETA), y en la negociación del Brexit (salida del Reino Unido de la UE).

Se recuerda que las funciones del Consejo están reguladas en el art. 16 del Tratado de la Unión Europea (TUE), que marca que dicha institución legisla y aprueba el presupuesto (compartiendo esta labor con la Comisión), además de ejercer funciones de definición de determinadas políticas. En concreto establece, junto al Consejo Europeo, la política exterior y de seguridad común, y asume importantes responsabilidades a la hora de coordinar la política económica.

En este último aspecto, el Consejo, y en su versión reducida el Eurogrupo, se ha convertido en el órgano rector de la política económica de la UE. Ésta viene definida en los arts. 3 del TUE y 119 del TFUE. El primero de ellos establece que

La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico (TUE, 2016, art. 3).

Por su parte, el artículo 119 del TFUE añade que dicha política económica, considerada en el art. 121 del TFUE como “una cuestión de interés común”, se basa en “la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, en el mercado interior y en la definición de objetivos comunes, y que se llevará a cabo

de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia”. El órgano que ha de coordinarla y definirla es el Consejo, y en la zona euro el Eurogrupo, órgano sin estatuto propio y cuya única regulación se encuentra en el Protocolo 14 del TUE, que en solo dos artículos lo definen como “reuniones informales” de los ministros de economía.

Dentro de esta definición, las medidas de control del déficit público y los criterios de convergencia, desarrollados en los artículos 120 a 126 del TFUE y en los protocolos 12 y 13 del TUE, concretan aún más el tipo de política económica que puede desarrollarse en el seno de la Unión, marcando una orientación liberal. Éstos han ido definiéndose, además, por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), de 1997 y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), de 2012. Asimismo, la Unión ha ido arbitrando mecanismos de control como el MEDE (Mecanismo de Estabilidad Económica, de 2013), y en el ámbito de control bancario el MUS (Mecanismo Único de Supervisión) y el MUR (Mecanismo Único de Resolución), encargados de la supervisión e intervención de las entidades financieras nacionales. El hecho de que haya sido el MUR el que interviniera el Banco Popular, en lugar del Banco de España, da cuenta del nivel de integración existente en este ámbito.

Es relevante añadir a todo esto las facultades de intervención del Banco Central Europeo (BCE) y de desarrollo de políticas propias autónomas que, relativamente, traspasan el ámbito puramente financiero para entrar en el económico de la Unión. Así lo ha justificado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en sentencia de 16 de junio de 2015 ante una cuestión prejudicial presentada por el Tribunal Constitucional alemán, y que ya contaba con el informe favorable del abogado general, el español Pedro Cruz Villalón¹. En la misma, el tribunal autoriza al BCE la adquisición de OMT u Outright Monetary Transactions (OMT en español, Operaciones Monetarias de Compraventa), esto es, la compra de bonos de deuda pública de los Estados rescatados o solicitantes de ayudas del MEDE, siempre que sea en el mercado secundario, toda vez que el BCE no puede financiarlos directamente (Toda, 2017)².

Esta integración económica se plasmó en la crisis griega, donde el Eurogrupo se impuso claramente a las pretensiones de la nueva mayoría de izquierdas, Syriza, que pretendía la recuperación con la colaboración de la Unión, pero aplicando medidas autónomas diferentes a las

1 - Sentencia en el asunto C-62/14 *Gauweiler y otros*. Confirmada recientemente ante otro recurso alemán.

2 - El Tribunal Constitucional Federal de Alemania, en sentencia de 21.06.16, desestimó los recursos contra la sentencia del TJUE al interpretarla favorablemente.

contempladas en el TFUE. La definición y la regulación de los órganos de control económico en los tratados suponen una seria limitación a la soberanía nacional y a políticas económicas diferentes. Sin embargo, el marco no excluye la posibilidad de un gobierno de izquierdas como el portugués, que combina el cumplimiento de los criterios de déficit con una activa política social³.

A pesar de que, en suma, el TFUE otorga la dirección de la política económica al Consejo, y de que dentro de él el Eurogrupo se está convirtiendo en el rector de la gobernanza económica de la zona euro, la Comisión debe aprobar la propuesta de presupuestos nacionales antes de que los Gobiernos los remitan a sus parlamentos, lo que también limita la soberanía de los Estados. Asimismo, el BCE, con el beneplácito del TJUE, aumenta su margen de maniobra al pasar de las competencias estrictamente financieras a las económicas gracias a su intervención sobre la deuda pública de los Estados en crisis.

En todo caso, la integración económica, más avanzada, es igualmente desigual y dispersa, al carecer de una Hacienda europea y de un Ministro de Economía de la zona euro.

2. LAS PROPUESTAS DE REFORMA INSTITUCIONAL

El contexto actual no es sencillo. Como bien reflejan las consideraciones del Informe de Verhofstadt, la Unión Europea se encuentra en una crisis múltiple que está provocando consecuencias económico-financieras, sociales y migratorias. Todo ello provoca un rechazo de parte de la sociedad. Aún se recuerdan el caso en España, con la retirada de la bandera de la UE de diversos ayuntamientos del país (con motivo del acuerdo entre los Estados Miembros de la Unión Europea -EEMM- del Consejo y Turquía), muestra inequívoca de que aún gran parte de la sociedad no ha entendido el proceso de toma de decisiones y el reparto de competencias en la UE⁴. Frente a esta realidad en la que parece haber una vuelta al nacionalismo como lugar refugio o donde cada vez son más Estados los que buscan “soluciones a la carta”, se

han presentado diversas propuestas desde diversas instancias hacia una mayor integración. La cuestión por resolver es no solo requerir una mayor integración en sí, sino que ésta ha de ir orientada hacia una de las dos direcciones apuntadas, la intergubernamental o la federal. Y se pretende aclarar:

- La dualidad existente entre Consejo y Comisión;
- La opción de aumentar las cooperaciones reforzadas, hacia más círculos concéntricos y Europa a dos velocidades;
- Si hay decisión para ir a un proceso constituyente o no.

Lo último, como ya se ha dicho, implicaría la desaparición de los EEMM, y ello no es probable. Mientras no se proceda a la creación de unos *Estados Unidos de Europa*, pueden darse pasos hacia una mayor integración política que acompañe a la económica que, mal que bien, ya se está desarrollando. Pero este proceso mantendrá la inevitable tensión entre los EEMM (en el Consejo y Consejo Europeo) y las instituciones centrales de la Unión (Comisión y Parlamento). Aquellos son muy reticentes a ceder más competencias en materias que les definen, sobre todo en relaciones exteriores: nacionalidad, inmigración, asilo y refugio, defensa y seguridad. *Hay que decidir si la integración es entre los EEMM o cediendo competencias a la Comisión y al Parlamento: este es el debate fundamental.*

De momento, y a pesar de que la Comisión sigue asumiendo competencias implícitas, se está imponiendo la dinámica intergubernamental o confederal. Una dinámica que, por otra parte, está consolidando a los ejecutivos centrales en detrimento de los parlamentos nacionales y, en el caso de los Estados compuestos, de las administraciones regionales.

En todo caso, parece evidente la necesidad de simplificar el marco institucional, aclarando los centros de poder y haciéndolo más fácilmente perceptible para los ciudadanos. Ello podría contribuir a una mayor legitimación social de la Unión y a frenar el auge de los populismos.

3 - Es una situación endiablada para la socialdemocracia, que junto a democristianos y liberales ha construido el marco que limita una política económica distinta. Ese estrecho margen se cubre apoyando el Plan Juncker, de estímulo a la demanda, o la actuación del BCE presidido por Mario Draghi en favor de los Estados del Sur. Se han de dar dos condiciones para que la socialdemocracia tenga un mayor margen y pueda presentar una opción al austericismo: que la Unión se integre con estructuras políticas de intervención económica (con una política fiscal propia), y que la socialdemocracia como tal se convierta realmente en un actor de ámbito europeo, no en un conjunto de actores nacionales (Fernández, 2013; Blanco, 2014). Muy recomendable al respecto este artículo del propio Fernández, J.: “Recuperar la izquierda”, *El País*, 28.04.18.

4 - A pesar de los intentos de construir políticas comunes en estas materias, las de asilo, refugio e inmigración siguen perteneciendo a los Estados, por lo que son ellos, y no directamente la Unión, quienes han de ponerse de acuerdo en ejecutarlas. Por ejemplo, para acordar las cuotas de refugiados sirios. Juncker propuso una Agencia Federal de refugio e inmigración, pero los Estados, por el momento, han rechazado la idea.

A continuación se analiza cronológicamente el contenido y el alcance de algunas propuestas:

2.1 El informe de los cinco presidentes (junio de 2015)

Este documento ve la luz en junio de 2015, tras la Cumbre del euro de octubre de 2014, que manifestó la necesidad de coordinar de una manera más efectiva las políticas económicas de los EEMM y mejorar la gobernanza económica de la eurozona. Lleva la firma de los entonces presidentes Jean Claude Juncker (2015) (CE), Donald Tusk (Consejo), Jeroen Dijsselbloem (presidente del Eurogrupo), Mario Draghi (BCE) y Martin Schulz (presidente del Parlamento Europeo), quienes muestran su determinación en proponer medidas para paliar las divergencias que se dan en toda la zona euro en materia económica y social, tras la experiencia de la crisis griega y con el desempleo disparado en todo el sur del continente⁵.

El informe propone cuatro avances de gran importancia: una unión económica que favorezca que cada Estado dentro de la Unión Económica y Monetaria (UEM) garantice su prosperidad; una unión financiera que implique unión bancaria y de mercados de capitales para que se puedan compartir riesgos entre el sector privado y el público; una unión presupuestaria (que acabe derivando posiblemente en un tesoro europeo) y por último una unión política en la que se refuercen los mecanismos de control democrático y la “legitimidad de las instituciones”, potenciando el papel del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales. Todo ello para dar solidez a la segunda moneda del mundo, compartida por 19 estados y 330 millones de ciudadanos pero que a la vez mantiene desempleados a más de 18 millones de sus ciudadanos. De los objetivos del informe de los cinco presidentes da muestra el siguiente extracto:

Para que la zona del euro evolucione gradualmente hacia una Unión Económica y Monetaria auténtica, deberá pasar de un sistema de normas y directrices para la elaboración de las políticas económicas nacionales a un sistema que implique compartir más soberanía en el seno de las instituciones comunes, la mayoría de las cuales ya existen y pueden progresivamente desempeñar esta función (pág. 5).

- La etapa 1 denominada “Profundización en la práctica”: en esta fase los actores e instituciones llevarían a cabo los mecanismos existentes y harían el mejor uso posible de los tratados en la dirección deseada. En el momento presente nos encontramos en la finalización temporal de este objetivo (etapa planificada desde el 1 de junio de 2015 al 30 de junio de 2017).

- La etapa 2 denominada “Realización de la Unión Económica y Monetaria (UEM)”: en este punto se llevarían a cabo medidas para ir efectivamente completando la Unión Económica y Monetaria haciendo más vinculante el proceso de convergencia. El desarrollo cronológico de esta etapa englobaría el momento presente hasta antes de 2025.

La propuesta no contempla grandes transferencias presupuestarias entre Estados, por lo que aboga por que sigan “políticas sólidas” que les permitan hacer frente a las perturbaciones a través de “reformas estructurales” que “modernicen” las economías (austeridad). Se defiende también la puesta en práctica de políticas presupuestarias responsables como clave para la culminación de la UEM. Y además, se reconoce a largo plazo la creación de una “función de estabilización fiscal para toda la zona del euro” para aquellas situaciones, en las que, por la gravedad de una crisis económica, los estabilizadores financieros no sean suficientes.

En una dimensión más social, el informe también propone cuatro pilares para impulsar el empleo, el crecimiento y la convergencia, siendo estos los siguientes:

- Un sistema de autoridades de competitividad para la zona euro: se propone así la creación de un organismo en cada Estado para realizar un seguimiento a la salud de la competitividad de las economías, sometidas a control democrático, pero operativamente independientes. De vital importancia en la labor de estas autoridades sería contrastar que los salarios van creciendo proporcionalmente al aumento de la productividad, haciendo crecer a aquellas empresas productivas. El sistema de autoridades de competitividad reuniría a todas estas entidades nacionales junto a la Comisión Europea, que coordinaría su labor. Un procedimiento de desequilibrio macroeconómico reforzado. Entre sus funciones se contaría realizar reformas estructurales cuando se detecten desequilibrios excesivos, pero no sólo en cada estado, sino analizándolo en la UE en su conjunto.
- Mayor atención a los resultados en materia indicadores sociales y empleo.
- Una coordinación de las políticas económicas reforzadas, apoyando el semestre europeo, dirigiendo a los Estados recomendaciones sobre las reformas prioritarias, estableciendo una visión al mismo tiempo a largo plazo, integrando la dimensión de la zona euro con la dimensión nacional.

5 - Que el documento esté firmado por cinco presidentes da una idea del tinglado institucional en el que la Unión está inmersa.

Llama la atención cómo a la hora de prestar más atención a los indicadores sociales se habla de “impulsar una mayor integración de los mercados de trabajo nacionales” como oportunidad para mejorar los datos de empleo, sin unificarlos y sin establecer, aún, una única autoridad laboral. Para reducir el paro también se defiende acabar con la segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores muy protegidos y otros muy precarios; disminuir la presión fiscal sobre el trabajo o seguir haciendo hincapié en la formación como clave para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, consagrando el modelo liberal que ya viene siendo habitual. Por ello se echa en falta medidas más ambiciosas en el plano social, siendo para ello necesaria la reforma de los Tratados, como un subsidio de desempleo o un salario mínimo interprofesional (SMI) europeo.

Finalmente, el documento avanza medidas maestras como culminar la unión bancaria con un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (antecedente del Tesoro Europeo) y una unión de mercados de capitales que consolide la unión financiera contando ya con un mecanismo único de supervisión europeo; todo ello reforzando el control democrático para que las decisiones sean percibidas por la ciudadanía, reforzando el papel del Parlamento Europeo en el marco del semestre europeo y el rol de los parlamentos nacionales.

2.2. La Declaración Ayrault-Steinmeier (junio 2016)

Centrada en cuestiones de seguridad y defensa tras los atentados de París, pretende también favorecer el derecho de asilo e implementar el crecimiento sostenible y la unión económica y monetaria, para ser discutida en el Consejo de Asuntos Exteriores y en el Consejo Europeo. Sus puntos principales son:

- La UE debería acordar prioridades estratégicas para su política exterior y de seguridad común, “de acuerdo con los intereses de los Estados”;
- La Estrategia Global de la UE es un primer paso, pero debe superarse para que la unión sea, en el contexto actual, un actor independiente y global;
- La UE debe prevenir y actuar en las crisis que le afecten mediante una cadena de mando civil y militar permanente, una fuerza estable de coordinación entre los Estados pero dentro de la estructura de la Unión; la UE ha de tener recursos para financiarla;
- Fortalecer Europol (de acuerdo con el Reglamento 2016/794, de mayo), la lucha contra la financiación

del terrorismo internacional, prevención de la radicalización yihadista, así como contra el tráfico de armas y explosivos;

- Aumentar el diálogo y la cooperación con los países del Norte de África, Sahel, Medio Oriente y otras regiones;
- Crear una plataforma europea de cooperación en inteligencia, “respetando totalmente las prerrogativas nacionales y usando las estructuras actuales”;
- Crear la figura de una fiscalía europea para delitos de terrorismo y crimen organizado;
- Control en fronteras respetando los valores de la Unión. Política integrada de inmigración, asilo y refugio, evitando las respuestas nacionales. Se plantea la cooperación reforzada al respecto entre países especialmente afectados;
- Potenciar FRONTEX como agencia de la Unión;
- Creación de un estatuto europeo para los nacionales de terceros países exentos de visados;
- Transformar la Oficina de Asilo Europeo en Agencia de Asilo Europeo;
- Responsabilidad del presidente del Eurogrupo ante el Parlamento;
- Desarrollar el mecanismo de Estabilidad, también con control parlamentario;
- Unión fiscal.

2.3. El Informe Verhofstadt (julio de 2016)

El informe presentado por el diputado Guy Verhofstadt, presidente del grupo ALDE (Liberales-Demócratas) aboga de manera clara y directa por una evolución de la UE en clave federal y por la celebración de una Convención que venga a reformar los tratados con este fin. Fue aprobado por el PE el 12 de agosto de 2016.

Entre las reformas que solicita y pide este informe del PE se incluyen las siguientes:

- Se opone de manera firme y clara a una Europa a la carta y de geometría variable.
- Apela a la reflexión para la convocatoria de una Convención en la que representantes de los Parlamentos Nacionales, gobiernos de los EEMM, representantes de la CE, y el PE reflexionen sobre la reforma de los Tratados.
- Proponen la fusión de los procedimientos de déficit y deuda, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y las recomendaciones específicas por país en un único “código de convergencia”.
- Solicita incorporar el MEDE, el Pacto Presupuestario en el marco jurídico de la UE y el Fondo Único de Resolución en la legislación de la Unión.

- Demanda la concentración del poder ejecutivo en la CE a través de un Ministro de Hacienda Europeo, que concentre las capacidades para aplicar una política económica común y que se haga cargo del MEDE.
- Propone transformar la CE en la autoridad ejecutiva principal, en el Gobierno de la Unión, respaldada por un presupuesto de la zona euro.
- Pide completar la Unión Bancaria.

Si bien muchos de sus puntos no vayan a verse cumplidos en los próximos años, sí establece propuestas factibles y necesarias en el corto plazo como la consecución de la unión bancaria en el menor plazo de tiempo posible. No hay que despreciar tampoco que sea la propuesta del presidente del tercer grupo más numeroso del Parlamento, el grupo ALDE (liberal-demócrata).

2.4. La Declaración de Bratislava (septiembre 2016)

Extensión a los 27 de la Declaración Ayrault-Steinmeier. Con un deseo:

En Bratislava nos hemos comprometido a ofrecer a nuestros ciudadanos en los próximos meses la visión de una UE atractiva que pueda inspirarles confianza y ganar su apoyo. Estamos seguros de que tendremos la voluntad de conseguirlo y la capacidad para hacerlo.

Para ello, y de manera resumida, se propone:

- Numerosos desafíos comunes por delante: preocupación de los ciudadanos por lo que perciben como una falta de control y temores relacionados con la migración, el terrorismo y la inseguridad económica y social. Necesidad de abordar estas cuestiones de forma prioritaria en los meses venideros.
- Ahora mismo la prioridad es dar muestras de unidad y garantizar el control político sobre los acontecimientos para forjar nuestro futuro común.
- Necesidad de tener claro qué corresponde hacer a la UE y qué a los Estados miembros, para asegurarnos así de poder cumplir nuestras promesas.
- Seguir reduciendo el número de migrantes irregulares.
- Garantizar el pleno control de nuestras fronteras exteriores y restablecer Schengen.
- Compromiso pleno de aplicar la declaración UE-Turquía.
- Antes de que termine el año, plena capacidad en materia de reacción rápida por parte de la Guardia Europea de Fronteras y Costas.
- Pactos sobre migración para la cooperación y el diálogo con terceros países.

- Hacer todo lo necesario para ayudar a los Estados miembros a garantizar su seguridad interior y combatir el terrorismo:

- a) refuerzo de la cooperación y el intercambio de información entre los servicios de seguridad de los Estados miembros;
- b) adopción de las medidas necesarias para garantizar que la identidad de toda persona que cruce las fronteras exteriores de la Unión, incluidos los nacionales de Estados miembros de la UE, sea contrastada con las correspondientes bases de datos, que deberán estar interconectadas;
- c) iniciar la creación de un Sistema de autorización e información sobre viajes de la UE, (SAIV) que permita controlar de forma previa y, en caso necesario, denegar la entrada de viajeros exentos de la obligación de visado;
- d) esfuerzo sistemático de lucha contra la radicalización, también mediante expulsiones y prohibiciones de entrada cuando esté justificado, así como apoyo de la UE a las actuaciones de los Estados miembros en materia de prevención.

- En seguridad y defensa, acordar un plan de aplicación en materia de seguridad y defensa concreto y aplicar lo dispuesto en la declaración conjunta con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).
- Revisión intermedia respecto al cumplimiento de las diversas estrategias para el mercado único (en particular la Estrategia para el Mercado Único Digital, la Unión de Mercados de Capitales y la Unión de la Energía).
- Cumplimiento de las promesas: reforzar el mecanismo para examinar la aplicación de las decisiones adoptadas. Cooperación y comunicación leales entre los Estados miembros y las instituciones.

2.5. Propuestas del Parlamento Europeo: la Bresso-Brok y la Böge-Berès (2017)

La propuesta Bresso-Brok (presentada en enero de 2015 y aprobada por el PE el 16/02/2017) presenta toda una decidida ristra de reformas: aumentar las funciones de los Parlamentos nacionales conectadas al Parlamento Europeo como garantes del principio de subsidiariedad; las del Consejo Europeo con respecto al Consejo de Ministros; las de control sobre la Comisión del Parlamento; fusionar los cargos de Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión; aumentar los casos de mayoría cualificada; convertir al Consejo en auténtica segunda cámara legislativa sustituyendo las formaciones actuales por comisiones (bicameralismo); transformar

Comisión en Gobierno ejecutivo; fusionar la presidencia del Eurogrupo con la Comisaría de Asuntos Económicos para convertirse en Ministro de Finanzas de la Unión Europea; control parlamentario del Eurogrupo; potenciar las cooperaciones reforzadas en la zona euro pero ampliando en su seno las mayorías cualificadas y el procedimiento legislativo ordinario sobre el especial.

También, potenciar el papel del Parlamento en la elección del Presidente de la Comisión (lo que elimina la posibilidad de elección por sufragio universal); reglamento marco y mayor control sobre las agencias; dotar a la UEM de un gobierno eficaz y democrático conectado con la Comisión; hacer un Semestre Europeo más sencillo, democrático y preciso potenciando el papel del Parlamento; dotar a la Unión de un presupuesto basado en impuestos propios (incluyendo el IVA); creación de la capacidad presupuestaria en la zona euro; Unión bancaria con MUS, MUR y sistema de garantía de depósitos; Unión de Mercados de Capitales; órgano europeo de la competencia; potenciar la dimensión social; aumentar la eficacia y rendición de cuentas de la PESC ante el Parlamento; integración de los representantes especiales de la Unión en el SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior); avance gradual hacia una política común de defensa con una estructura militar de cooperación permanente; reforzar Eurojust, Europol y Frontex; asegurar la coordinación y traspaso de información entre los EEMM; política común de asilo e inmigración (no dice “refugio”) y armonización de las legislaciones nacionales; acuerdos con terceros países para controlar y reducir los flujos migratorios y aumentar la cooperación para evitarlos (¿sin una agencia o autoridad común, como propuso Juncker?).

Sobre esta ristra de puntos podemos destacar tres cuestiones:

- El bicameralismo entre el Consejo y el Parlamento;
- El apoyo a las cooperaciones reforzadas, sobre todo en la zona euro, hacia una “integración diferenciada”;
- No se plantea la elección del Presidente de la Comisión por sufragio universal, y si bien plantea su fusión con el cargo de Presidente del Consejo Europeo, se mantiene la Presidencia del Consejo.

La propuesta Böge-Berès (presentada en mayo de 2016) se centra en reforzar la integración económica de la zona euro. Apunta también a una capacidad presupuestaria de la zona euro complementaria con el MEDE y dentro del presupuesto de la Unión. La idea básica es reforzar los criterios de convergencia económica y social para prevenir los efectos de lo que llaman “perturbaciones

asimétricas” (provocadas por la situación de un país) y “simétricas” (provocadas por factores externos y de afectación general como el precio del petróleo). Como la propuesta anterior, se sugiere reforzar el papel del PE y de los parlamentos nacionales en la gobernanza económica, y fusionar los cargos de presidente del Eurogrupo y del Comisario de Asuntos Económicos.

2.6. El libro blanco de la Comisión Europea (marzo 2017)

El Libro Blanco y los Sublibros correspondientes recogen las diferentes posiciones de la CE y abre lo que se da en llamar “Diálogo Ciudadano sobre el futuro de Europa”, frente al aumento, como se reconocía anteriormente, de la “geometría variable” y el recurso de los Estados al veto y a las soluciones a “la carta”.

La CE propone un análisis de cinco posibles salidas, para que los EEMM se pongan frente al espejo y decidan qué quieren ser. Este análisis prueba cómo la Comisión reconoce la percepción de falta de legitimidad de muchas decisiones europeas por parte de la ciudadanía, y aunque no defiende uno de los caminos como propio, la mención inicial al Manifiesto de Ventotene en el texto, podría dar alguna pista de cuál es su preferencia. Dicho Libro Blanco plantea un itinerario abierto con cinco caminos posibles de reforma:

- 1) Seguir igual:
La EU-27 se centra en cumplir su programa de reformas positivas.
- 2) Solo el mercado único:
La EU-27 se vuelve a centrar gradualmente en el mercado único.
- 3) Los que desean hacer más, hacen más:
La EU-27 permite a los Estados miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos.
- 4) Hacer menos pero de forma más eficiente:
La EU-27 se centra en aumentar y acelerar los logros en determinados ámbitos, interviniendo menos en los demás.
- 5) Hacer mucho más conjuntamente:
Los Estados miembros deciden hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos.
Juncker Claude (2015) plantea la necesidad de definir definitivamente la UE, pero sin llegar a proponer la opción más radical: el Estado europeo. No dejan de ser las suyas unas opciones moderadas que mantienen inevitablemente la dualidad Estados-Unión (o Consejo-Comisión). Aun así, las opciones 3 y 4, parejas, obligan a la Unión a replantearse seriamente su funcionamiento,

apuntando a potenciar la cooperación reforzada como mecanismo general y no excepcional, que es como está planteada ahora en los tratados.

La Unión parece advertir ahora que cuando se construye una entidad política superior con cesión de competencias, no solo basta con compartir unos valores sino que hay que consensuar previamente unas políticas básicas. En el caso europeo, por ejemplo, en materias económica y exterior. La integración masiva del Este europeo en 2004 supuso la entrada apresurada de unos países con unas estructuras económicas muy desiguales que dificultan el cumplimiento de los criterios de convergencia, así como con unas aspiraciones distintas en materia exterior, pues su prioridad tras setenta años de dominio soviético no era tanto el ingreso en la UE como en la OTAN y la instalación de bases militares norteamericanas para defenderse de la nueva influencia rusa. La guerra de Irak de 2004 fue una muestra de la línea de fractura existente entre los que Donald Rumsfeld llamó, despectivamente la “nueva Europa” de la “vieja Europa”.

La Unión arrastra ese modelo de cuantos más mejor, cuando quizá el modelo tenía que haber sido más selectivo. No se trata solo de ser más, sino de ser más coherentes. Quizá el aumento de EEMM ha aumentado el volumen económico y comercial de la Unión, pero también ha contribuido a perder coherencia interna y, con ello, tener una voz propia y única en el contexto internacional.

La propuesta n. 2 puede ser realista en su versión más pesimista, pero supone un auténtico paso atrás. Se centra en proseguir la integración económica, más perfilada y consensuada en la zona euro, dejando al margen la integración política ante la falta de acuerdo en materias tales como seguridad, inmigración y asilo.

La propuesta n. 3 es la que marca claramente una opción plausible de futuro. Cabe llegado el momento de reconocer que la heterogeneidad interna de la Unión es un lastre, y de que solo hay opción de avance si hay, en su seno, otras integraciones más intensas entre determinados países. Juncker lo delimita a tres materias fundamentales: defensa, seguridad y economía. No plantea para ello reformas institucionales ni la reforma de los tratados. Por ejemplo, el artículo 20.2, que define la cooperación reforzada como “último recurso” y exige la composición de nueve Estados. Sin embargo, esta opción pasa por reforzar las mayorías cualificada frente al consenso en la toma de decisiones.

La duda es, si se elige esta opción, cuál sería su límite y su estructura formal. Es decir, si se trataría solo de potenciar cooperaciones materiales entre todos o iríamos hacia una Unión a dos velocidades en general, con una unión más estrecha y estable en determinadas materias entre diversos EEMM, yendo acompañada de la reforma institucional que se propone sobre todo desde el Parlamento. Si la zona euro ya es una cooperación reforzada estable e institucionalizada por el Eurogrupo ¿podría ser el punto de partida hacia otra más amplia?

3. ¿“EUROPA EN MARCHA” O UN TIBIO RESURGIR DEL EJE FRANCO-ALEMÁN?⁶

En los dos últimos años han tenido lugar algunos acontecimientos que obligan a repensar la UE: el Brexit, los atentados en Francia, Alemania y España, las oleadas de refugiados sirios y libios, y las elecciones en Países Bajos, Francia, Austria, Alemania, Italia y Hungría. De éstas puede decirse que en la mayoría de los casos ha habido un fuerte incremento de los populismos, sobre todo de derecha, pero las fuerzas tradicionalmente europeístas se han mantenido en el poder por poco. Aviso a navegantes. En cambio, las últimas elecciones en Italia y Hungría, con triunfo de los partidos eurocríticos, obligan a reflexionar con más profundidad sobre qué tipo de Unión queremos. La respuesta de una buena parte de la ciudadanía está lanzando un mensaje de desconexión con el rumbo de la Unión.

Mientras se sigue discutiendo sobre el marco institucional, hay fenómenos exógenos que afectan a la Unión y que los ciudadanos perciben como sucesos sin control: los atentados y las oleadas de refugiados. Si bien son los Estados los que mantienen las competencias básicas, es la Unión la que aparece como culpable de no reubicar definitivamente a los refugiados, o de no evitar su entrada, o de no ofrecer la seguridad necesaria ante los atentados islamistas. Da igual que se fortalezca la frontera exterior (Frontex, Eunavformed), o que los Estados intensifiquen las medidas contra el terrorismo, da igual que sean ellos los que no se pongan de acuerdo en las cuotas de refugiados, o que aumenten las concesiones de asilo: la Unión Europea se está convirtiendo en el chivo expiatorio de todo lo que va mal.

Sin duda, el difuso entramado institucional en el que está instalada, y la difícil dicotomía entre Unión y Estados dificulta una acción general más efectiva. Las propuestas ya analizadas pretenden simplificar las gobernanzas política y económica, pero aún no se han concretado.

6- Parafraseando el nombre de la nueva formación política del presidente francés Emmanuel Macron, La République en Marche.

Asumido el Brexit, se ha querido ver una oportunidad para intentar ganar coherencia entre los 27 Estados Miembros restantes, por lo que se aceleran nuevas iniciativas de reforma. La presidencia de Macron y el gobierno de coalición en Alemania pueden marcar un impulso para concretar dichas reformas institucionales, que por sí solas no resuelven los grandes desafíos pero sí ayudan si consiguen aclarar los centros de poder, de tal forma que los ciudadanos vean también más transparencia en las tomas de decisiones.

En este sentido, el discurso del Estado de la Unión del Presidente Juncker de 13 de septiembre de 2017 en el Parlamento Europeo, lo reconoció así y se centró en algunas medidas concretas más que en presentar un amplio abanico de posibilidades que se habían barajado ya en la cumbre de Bratislava de un año antes. Tras alabar el Plan que lleva su nombre⁷, propuso:

- Necesidad de tener claro qué corresponde hacer a la UE y qué a los Estados miembros, para asegurarnos así de poder cumplir nuestras promesas.
- Seguir reduciendo el número de migrantes irregulares.
- Potenciar las mayorías cualificadas en detrimento de la unanimidad;
- Convertir el MEDE en Fondo Monetario Europeo (FME);
- Crear la figura de Ministro de Economía y Finanzas, que sería a su vez Vicepresidente de la Comisión ("doble sombrero"), y Presidente del Eurogrupo;
- *Spitzenkandidaten*, esto es, candidatos comunes a Presidente de la Comisión, elegidos por el Parlamento Europeo⁸;
- Listas electorales transnacionales al Parlamento Europeo;
- Crear una Unidad de inteligencia europea;
- Crear una Fiscalía europea para la persecución de delitos transnacionales;
- Definir un presupuesto de la zona euro pero dentro del de la UE, no aparte⁹;
- Consolidar el proyecto de una organización europea de Defensa para el año 2025;
- Crear un grupo operativo que reflexiones sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (lo que sugeriría una actualización

de las competencias entre Unión y EEMM, que podría comportar una reforma de los tratados);

- Fusión de los cargos de Presidente del Consejo Europeo y de la Comisión.
- Desde el punto de vista puramente institucional, la consolidación de los *Spitzenkandidaten*, las listas transnacionales, la creación del Ministerio de Economía y Finanzas (que abarcaría la presidencia del Eurogrupo), y la unificación de las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión, serían sin duda pasos importantes hacia la simplificación y la transparencia (entendida ésta no solo como *accountability* sino como percepción ciudadana más clara de las tomas de decisiones).

Algunas de estas medidas serían reiteradas por el Presidente Macron en su discurso en La Sorbona unos días después, el 26 de septiembre. Bajo el lema de "*Una Europa soberana, unida y democrática*", propuso:

- Una fuerza europea de intervención, con un presupuesto propio de defensa y una doctrina militar común;
- Una academia europea de espionaje;
- Una fuerza común de protección civil;
- Oficina europea de asilo y control fronterizo;
- Precio mínimo común para el carbón;
- Tasa europea para las transacciones financieras, así como el fin de las ventajas fiscales para las grandes compañías y la desregulación;
- Agencia europea de innovación;
- Aumento de las cooperaciones reforzadas;
- Universidades europeas;
- Convenciones democráticas con ciudadanos para discutir abiertamente el futuro de la Unión;
- Candidaturas transnacionales al Parlamento Europeo, que ocuparían el 50% de los escaños¹⁰.

La idea más novedosa de Macron es la de la *soberanía europea*, que en todo caso se complementa con las soberanías nacionales, sin sustituirlas, y se centra en los aspectos defensivos y de seguridad. Es decir, la idea del presidente francés es unir competencias y recursos en determinadas áreas básicas, independientemente del rumbo que coja el proceso de integración general. Que sin ser un Estado, la Unión actúe como tal en esas materias,

7 - Por el que dijo que se aprobaron inversiones por más de 225.000 millones de euros, préstamos a 450.000 pequeñas y medianas empresas, y llevado adelante 270 proyectos de infraestructuras.

8 - Fórmula que implícitamente ya fue ensayada en las elecciones de 2014, con dente televisivo incluido entre los cinco principales candidatos del Partido Popular, Socialdemócratas y Progresistas, Liberales, Verdes e Izquierda Europea. Sin embargo, Juncker se mostró reacio a las listas transnacionales que pregona Macron.

9 - Con lo que satisface las resistencias de Alemania, Holanda y Finlandia.

10 - Una idea de dudosa eficacia, toda vez que los partidos nacionales no han hecho nada por convertirse en europeos.

lo que supone la atribución competencial por parte de los EEMM. Es destacable esta propuesta por parte del presidente de uno de esos Estados, pues supone laminar aún más la soberanía estatal en beneficio de esa soberanía europea. Esta lógica, que no llega en absoluto al proceso constituyente del estado europeo, alimenta no obstante un fuerte debate y las reticencias de la mayoría de sus colegas, así como del presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk. Como se ha dicho, Macron no deja de ser jefe de Estado y ya se verá si realmente renuncia al método intergubernamental de integración.

Al mismo tiempo, esta actitud pro-federalista (Macron utiliza el concepto de soberanía eludiendo en todos los casos la palabra “federal”) se ha visto por algunos analistas y parte de la opinión pública como contradictoria, ya que, si bien Macron ha apoyado reiteradamente la propuesta de las listas transnacionales y las convenciones ciudadanas se ha manifestado en contra de las propuestas socialdemócratas de avanzar en la conciliación familiar a nivel europeo y en adoptar el modelo del *Spitzenkandidaten* para las próximas elecciones de mayo de 2019. En este punto, la Unión Demócrata cristiana alemana (CDU) alemana es más favorable al *Spitzenkandidaten* y contraria a la formación de las listas transnacionales (Del Río, 2018).

El acuerdo de gobierno alemán entre CDU/CSU y el Partido Socialdemócrata alemán (SPD) comparte las propuestas de Juncker y Macron hacia un salario mínimo común, la armonización de normas fiscales y de Seguridad Social, así como fijar tasas a grandes compañías y de internet (citando a Google, Facebook, Apple y Amazon). Con un lenguaje vago, los partidos alemanes se comprometen en principio a fortalecer el Parlamento Europeo y a contribuir a la PESCO (Power Electro Supply Company) y a una política exterior y de defensa más definidas. Sin embargo, el apoyo al FME es tibio en tanto que priorizan una transición lenta desde el MEDE aclarando que tendría que estar sometido a control parlamentario (ojo: del Bundestag, no del Parlamento Europeo) y que dicho proceso “debería estar anclado en el derecho comunitario”, lo que sugiere una reforma de los Tratados. La posición alemana, compartida por ambos partidos, se resume en: reformas nacionales para ganar competitividad, supervisión común de los bancos, estrechar y hacer más aplicables las reglas sobre disciplina fiscal y dotar al nivel europeo de mecanismos para garantizar la estabilidad financiera, condicionando siempre la solidaridad a las reformas y el respeto por las reglas del juego (Areilza, 2016).

En el inicio de las negociaciones, el entonces líder socialdemócrata Martin Schultz habló de los Estados Unidos de Europa, como Macron. El primer punto del acuerdo final está dedicado al viejo continente, pero no es un secreto que las propuestas del presidente francés hacia una “Europa soberana” provocan recelos en Berlín, como también en el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, que insiste en que algunas de las propuestas de Macron y Juncker, como el FME y los *Spitzenkandidaten*, exigen reformas de los tratados. El artículo 17 del TUE prescribe que el candidato a presidente de la Comisión es propuesto por el Consejo Europeo; el proceso de *Spitzenkandidaten* lo evitaría al ser un proceso de elección directamente parlamentario. Tusk se limitó, en la cumbre de diciembre de 2017, a apoyar el incremento del MEDE en 500.000 millones de euros, concediendo acaso un sistema europeo de garantías de depósitos (tercer pilar de la unión bancaria) y una garantía pública para el Fondo Europeo de Resolución (lo que a su vez es vetado por Berlín al entenderlo como otra forma de mutualización de la deuda). Pero es reacio a convertir el MEDE en un Fondo Monetario.

La entrevista entre Macron y Merkel de 19/04/18 no ha reducido las discrepancias entre ellos. Importantes porque sin el eje franco-alemán no es posible ningún avance en la integración. Sobre todo para amainar las diferencias entre el Norte y el Sur, pues Francia, siendo país rico, mantiene una estrecha relación geográfica y política con países sureños como España e Italia.

La política de austeridad (control del déficit con reformas estructurales que ahonden en la reducción del gasto público), exigida por los países ricos del norte más que por la propia UE, provoca una línea de fractura interna entre países deudores y acreedores (Arahuetes y Gómez Bengoechea, 2018). Subyace una visión distinta no solo por los gobiernos sino por sus electorados: los ciudadanos del norte exigen a los del sur que se apliquen las reformas que ellos sufrieron hace años. Esta doble visión puede comportar la aceleración de las cooperaciones reforzadas en lo económico. Así, España ha propuesto un FME de dos velocidades, con una vanguardia de países cumplidores pero incluyendo también a los que tienen más dificultades¹¹. Será cada vez más difícil ir todos a una, como en Fuenteovejuna, por lo que se puede ir a una evolución de integraciones variables dependiendo de la materia. La verdadera batalla se centra ahora en la gobernanza económica entre países cumplidores y los que no lo son tanto, pues los primeros no aceptan de buen grado ni la *federación económica* ni la *política*. Sin

11 - Expansión, 23.04.18: “España plantea un eurofondo de garantía de depósitos a dos velocidades”.

embargo, es difícil cerrar el círculo si la propia Unión ha ido incorporando a países que se consideraba cumplían con el acervo comunitario cuando se ve que sus estructuras económicas divergen sustancialmente del núcleo inicial, por lo que es difícil que cumplan los criterios de convergencia, tanto en lo económico como en lo político (Colomina, 2018, p. 5).

Esa nueva gobernanza económica ha de dar respuesta también al problema planteado al principio sobre la supresión de las ayudas públicas y los límites a la intervención económica que tenían los Estados nacionales, ya comentado. Respetando el objetivo de mercado único y de libre competencia, definidos en el art. 3 del TUE, sería conveniente que si no los EEMM, sí la Comisión o una Agencia Federal tuviera margen de intervención y de soporte a sectores productivos. El rumbo de la política económica europea no puede ser la simple liberalización. El modelo de Estado del Bienestar, constitucionalizado en muchos Estados europeos tras la II Guerra Mundial, no está en los tratados. Una simple mención a la "economía social de mercado" con un desarrollo desigual de políticas sociales a nivel europeo. Sería conveniente que la Unión decidiera si apostar o no por un modelo general de *welfare* adaptado en todo caso a los nuevos tiempos para tener su viabilidad garantizada. Una fiscalidad también europea ayudaría en ese sentido.

Con todo ello, la simplificación institucional y una mayor transparencia son necesarias para avanzar. No solo en lo relativo a los *Spitzenkandidaten*, a la unión de los cargos de presidente de la Comisión y del Consejo Europeo o a la elección de un Ministro de Economía y Finanzas que dirija a su vez el Eurogrupo. Cabe plantearse la supresión de las competencias legislativas del Consejo: ¿por qué los actos normativos de la Unión no se aprueban únicamente en el Parlamento, como sucede en cualquier Estado democrático? Se puede argüir que lo normal en los Estados compuestos es que haya una Cámara nacional y otra territorial que aprueben conjuntamente las leyes, y que las tensiones entre el centro y los territorios son normales. Pero esas tensiones son las propias de un Estado ya constituido, y la Unión Europea aún no se ha acabado de definir, por lo que las tensiones entre Comisión y Parlamento de una parte, y Consejo y Consejo Europeo de otra, tienen una incidencia mayor porque frenan la integración. No estamos, en la Unión actual, en el bicameralismo normal de un Estado compuesto, sino

en un unicameralismo usurpado por otro órgano al que se le atribuyen unas competencias que no debería tener.

Si es el Parlamento el que elige a la Comisión y a su Presidente y quien puede controlarlos y censurarlos ¿por qué el Consejo Europeo y el Consejo intervienen en su elección?¹² Sin duda, la fórmula del *Spitzenkandidaten* pondría las cosas en su estado normal, esto es, en que a falta de un jefe de Estado europeo sea el Presidente del Parlamento el que proponga a los candidatos correspondientes para que sean éstos elegidos en la cámara que representa a los ciudadanos, no a los Estados. Y, puestos a preguntar sobre la gobernanza económica ¿propondrá algún Estado modificar el estatuto del BCE para que su superávit presupuestario se reembolse en la Comisión y no en los propios EEMM?

Europa se ve ahora atravesada por otra línea de fractura, cual es la de Este/Oeste en torno a los derechos humanos y las políticas de asilo, refugio e inmigración. Los países del Grupo de Visegrado (Polonia, Hungría, Chequia y Eslovaquia) siguen marcando territorio hacia una estrategia autónoma dentro de la Unión en materias especialmente sensibles. Ello ha provocado la aplicación del artículo 7 del TUE contra Polonia y Hungría¹³. Tras setenta años de dominio soviético, estos países parecen no asimilar la disciplina de una organización supranacional con competencias atribuidas. La hondura de esta fractura puede contribuir a pensar en la conveniencia de las integraciones variables para conseguir mayor coherencia en determinados temas aunque sea con menos Estados.

4. EL DEMOS EUROPEO Y EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

Se refería al inicio de este artículo una definición de la Unión Europea, cuando aludíamos a una "unión de diversos estados con fines de integración" (Cámara G., 2013, p.4) pero se hace necesaria una reflexión más genérica que apele a la idea de Europa como espacio de convivencia y de conformación de una identidad ciudadana. Para tal fin el filósofo George Steiner (2005) nos remite a una dimensión virtuosa de Europa, dada a luz por la herencia de Atenas y Jerusalén, capitales del humanismo, la democracia y la civilización judeocristiana. Y también por una serie de hábitos y características comunes que prefiguran el hecho común de los habitantes del viejo continente como sus innumerables cafés, la tradición de

12 - Elección de la Comisión, art. 17.7 TUE; control parlamentario y moción de censura, no constructiva, sobre la Comisión, arts. 17.8 TUE y 234 TFUE.

13 - Procedimiento sancionador del Consejo Europeo y del Consejo contra un EM que viole los valores reconocidos en el art. 2 TUE. Concretamente, Polonia tiene abierto un proceso sancionador por aprobar una ley que faculta al Gobierno a nombrar a los jueces y magistrados, lo que atenta contra la separación de poderes. Hungría, por su parte, lo tiene por impedir el paso de refugiados sirios.

rotular el callejero local honrando a figuras de la historia, o al carácter paseable de su geografía. Por otra parte, nos recuerda Steiner la dimensión negativa, siendo Europa ese "lugar de la memoria" donde la humanidad tocó irremisiblemente fondo tras las experiencias del Lager y el Gulag, productos macabros del nazi-fascismo y el comunismo soviético.

La Europa producto de la segunda guerra mundial, parcelada en Estados-nación y responsable del exterminio de minorías y del holocausto judío supo sobreponerse y redimir la barbarie articulando un proyecto con vocación política y fundamentado en lo económico. Este proyecto que hoy llamamos Unión Europea, junto a la integración de millones de personas migrantes de otras partes del mundo ha contrarrestado en parte las consecuencias del mapa europeo integrado en la posguerra por estados-nación homogéneos en lo étnico y cultural.

En el momento presente, sin embargo, la UE no se ha librado totalmente de sus demonios y advierte la amenaza de dos tipos de nacionalismo. El nacionalismo de Estado, encarnado por los partidos euroescépticos -el UKIP en el Reino Unido y los partidos que gobiernan los países del anteriormente mencionado eje de Visegrado- y al mismo tiempo los nacionalismos minoritarios que encarnan regiones o "naciones" sin Estado, como son los casos de Flandes en Bélgica, la Padania italiana y los más incisivos en estos últimos años de Escocia en el Reino Unido y Cataluña en España. A priori convendría remarcar que mientras los nacionalismos de estado expresan un discurso muy crítico y grandes reservas respecto al proceso de construcción europea, los nacionalismos minoritarios promueven un discurso público europeísta que trata de instrumentalizar a la Unión Europea como un apoyo en el camino hacia la independencia (Anderson y Keil, 2016). Es decir, dichos nacionalismos afirman defender la independencia fuera de sus estados-nación de pertenencia, pero dentro de Europa como garantía de prosperidad económica y bienestar.

En este contexto, el papel a jugar por la ciudadanía o sociedad civil europea organizada es clave, en cuanto a la necesidad de fortalecer unos actores políticos transnacionales y en pos de una mayor integración política de la Unión. Aunque hablamos de la UE como el proyecto de integración supranacional más avanzado del mundo, un ingrediente necesario para que los estados decidan ceder más soberanía podría ser una mayor interrelación de ésta, y la consecuente germinación de un "demos" europeo. Siguiendo a Cederman (2001, p.224) entendemos por demos "un grupo de personas, la mayoría de las cuales se sienten lo suficientemente conectadas entre sí

como para comprometerse voluntariamente con un discurso democrático y con un proceso de toma de decisiones relacionado".

Autores como Daniel Innerarity (2014) han estudiado la relación entre el concepto de demos y la consolidación de comunidades políticas supranacionales, como es el caso europeo, entendiendo este como una "refutación" de las teorías que afirman que únicamente los modelos de estado-nación promueven sistemas democráticos sólidos, justos y solidarios. La Unión Europea podría constituir, si hay un avance en la integración de su desarrollo aún mayor, un nuevo concepto de "demos". El autor evoca a Hannah Arendt afirmando que la UE podría encontrar en el objetivo de "compartir un destino común" la clave para su consolidación como comunidad política: *"la idea nuclear de la UE consiste en considerar la identidad de otros grupos no como un límite y sí como un elemento para la construcción de una comunidad política entre aquellos que son diferentes"* (Innerarity, 2014, p.25).

Cuando se menciona el concepto de ciudadanía europea hemos de acudir a la aportación del Tratado de Maastricht que la institucionalizó y al Programa Erasmus, del cual recientemente se cumplían 30 años, y que ha jugado un papel clave en la formación de los jóvenes de la UE. Según la CE, en concreto más de 9 millones de participantes directos en estos años, y un millón de europeos nacidos del fruto de parejas participantes de este programa. En el actual período del MFP, 2014-2020 se calcula que serán aproximadamente cuatro millones de europeos de la UE y de terceros países los que se beneficiarán de esta iniciativa. El programa Erasmus favorece la labor y activación de las asociaciones en los EE.MM que pueden hacerse cargo de proyectos de educación, juventud, deporte, y que, para ello, en muchos casos, deben conformar un partenariado asociativo internacional.

Por todo ello, la UE está favoreciendo en su política de Juventud especialmente la involucración de este sector de la sociedad en la participación política y democrática, fundamentalmente a través de tres instrumentos: El Diálogo Estructurado, que permite a los jóvenes la formulación de nuevas políticas a la UE; el Cuerpo Europeo de Solidaridad, en el que se engloba el Servicio Europeo de Voluntariado, y que permite realizar una labor de voluntariado en otro país miembro, y el ya explicado Programa Erasmus que financia estas actividades.

Se ha podido comentar anteriormente cómo a raíz de la propuesta del Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el Futuro de Europa, dicha institución llamaba a un gran

debate en el que tomen parte la ciudadanía de los Estados Miembros, los llamados “Diálogos Ciudadanos”. De facto, hay un reconocimiento de una sociedad civil europea que participa de la gobernanza europea, pero pese a todo lo comentado anteriormente, aún, el reconocimiento de dicha participación sigue siendo escaso. El concepto de “sociedad civil europea” se perdió en el presente TUE, tras la caída del Tratado Constitucional, que recoge este artículo sobre la participación de la ciudadanía en su artículo 11:

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.
2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de la Unión Europea se canaliza principalmente, a través de las consultas públicas (organizadas por la CE cuando contempla la propuesta de nuevas políticas y previa a su envío para legislar al Consejo y al Parlamento), las peticiones abiertas (deben afectar directamente al ciudadano y ser competencia europea. Se discuten en la comisión de peticiones del Parlamento Europeo y cada año se recogen entre 1.200 y 1.500 peticiones, según fuentes de la UE) y la Iniciativa Ciudadana Europea. De las tres, esta última es el mecanismo más representativo de democracia participativa ya que permite que un millón de ciudadanos de la UE de siete países diferentes (una cuarta parte de los Estados de la Unión) presenten una iniciativa a la Comisión Europea sobre una de las materias que son competencia de la Unión. El requisito del millón de firmas en la legislación de la UE es mucho más flexible, haciendo la comparación, que la iniciativa legislativa popular en el caso del ordenamiento jurídico español, donde se solicitan 500.000 firmas.

Un pilar fundamental para desarrollar el deseado espacio político transnacional europeo sería el de consolidar el papel de los partidos políticos europeos, que son aún un proyecto en vías de consolidación. El informe del Hubner/Leinen sobre la reforma electoral de la UE, de octubre de 2015, avanza sobre estos posicionamientos para promover el necesario espacio ciudadano supranacional. Propuestas como ofrecer más visibilidad a los logos de los partidos políticos europeos en papeletas de voto, campañas de radio o televisión para arrojar más transparencia al proceso decisorio de las elecciones

europeas son algunas de sus ideas, que se unirían a las ya citadas propuestas del *Spitzenkandidaten* y las listas transnacionales.

Dicho todo esto, en el 70 Aniversario del Congreso de La Haya, y como refleja el último eurobarómetro (otoño 2017) el interés por la UE crece entre la ciudadanía de los EEMM. Un 70% de los europeos y un 88% de los españoles “afirman sentirse ciudadanos de la Unión Europea”. Y es muy resaltante el dato de que 72% de los ciudadanos de la UE estaría a favor de la unión energética europea y que el 69% de apoyaría la promoción de una política europea común de inmigración.

5. EL EUROLAT: LA ASAMBLEA EUROLATINO AMERICANA COMO NEXO ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

La Asamblea parlamentaria Eurolatinoamericana -por sus siglas EUROLAT-, se creó en el año 2006 como fruto de la colaboración entre el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales de América Latina promoviendo así una “estrategia de desarrollo birregional”. Dicha asamblea agrupa a 75 diputados de todas las familias políticas del Parlamento Europeo y a otros 75 de sus homólogos del PARLATINO (que integra a América Latina continental, con República Dominicana, Cuba y Antillas), PARLANDINO (vinculado al proyecto regional de la Comunidad Andina), PARLACEN (Centroamérica) y PARLASUR (asociado al proyecto del MERCOSUR) junto a las comisiones mixtas de la UE con México y Chile.

Los trabajos de esta asamblea se dividen en cuatro comisiones políticas (asuntos políticos, económicos, sociales y de desarrollo sostenible) y en el momento presente también está en pleno funcionamiento un grupo de trabajo sobre “violencia organizada, seguridad y terrorismo”. Entre las funciones del EUROLAT están las de elaborar recomendaciones y resoluciones sobre materias comunes que van desde la Agenda Digital en la UE y los Países de América Latina y el Caribe a cuestiones como la implementación de políticas contra la corrupción o el comercio y el cambio climático.

En un mundo interdependiente, multipolar y globalizado parece lógico que la Unión Europea y América Latina aspiren a una relación constructiva, equilibrada y de beneficio mutuo. Ajenjo y Stavridis (2011) valoran el modelo de estrategia de integración birregional expuesto como asimétrico, puesto que la UE en el liderazgo ejercido en el diseño del EUROLAT desarrolla un enfoque descompensado, si atendemos a que los modelos de integración subregional en América Latina varían

enormemente del modelo de integración europeo, siendo los primeros modelos puramente intergubernamentales sin mayor ambición de integración política. Aun así, aunque la interrelación se basa en relaciones en su gran mayoría de índole comercial y económica, el promover canales institucionales sólidos entre ambas áreas desde la promoción del parlamentarismo, y no únicamente desde el intergubernamentalismo, es positivo para la futura relación de ambas regiones.

CONCLUSIONES

La necesidad de reformas institucionales va ligada a la de una mayor conciencia cívica europea por parte de los ciudadanos. En ese terreno la Unión Europea tiene mucho trabajo por delante. Aclarar el entramado institucional, los centros de toma de decisiones, comunicar bien las políticas públicas que se ejecutan y definir determinadas áreas especialmente sensibles en el momento actual (defensa, seguridad, economía, inmigración) contribuiría a legitimar mejor a la Unión a los ojos de los ciudadanos. Los propios gobiernos que ven cómo sus electorados se escoran hacia los nacionalismos, reclamando la recuperación de unas competencias que antes estaban definidas en el marco estatal y que ahora no aprecian en el europeo, son los que deberían ser más conscientes de la necesidad de aclarar este ámbito. Ello pasa, ineludiblemente, por ceder más soberanía a la Unión, sin llegar a constituir un nuevo Estado. Pero sí a delimitar claramente las competencias y sus titulares.

Sin embargo, algunas propuestas de reforma surgen de la Comisión y otras del Parlamento, pero las que pueden tener más viso de salir adelante son las de los propios Estados, que son los más reacios a ceder más poderes a la Unión. Toda integración propuesta por éstos se desarrollará en clave intergubernamental, lo que mantendrá la confusión funcional a ojos de los ciudadanos. Está bien proponer un Fondo Monetario Europeo y contemplar incluso una integración parcial a varias velocidades. Pero la clave es: ¿quién será el titular del Fondo: la Comisión o el Consejo Europeo? ¿Dará cuentas al Parlamento? ¿Integrará la Comisión el Eurogrupo con un nuevo Ministro de Economía en calidad de comisario, o seguirá presidido por un candidato elegido por los Estados?

La integración europea es inexorable. La duda es cómo será, si dirigida por la Comisión y el Parlamento (método comunitario), o por los ejecutivos Estados que mantienen la sartén cogida por el mango (método intergubernamental). Si es de la segunda manera, se mantendrá un

esquema confederal basado en el mantenimiento de unos poderes estatales que seguirán frenando la verdadera integración, que ha de ser federal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- I. Ajenjo N. y Stavridis S. (2011). "La Asamblea Parlamentaria EUROLAT: ¿Un modelo de relación entre bloques de integración regional? Working paper #31 Programa América Latina. Centro Argentino de Estudios Internacionales
- II. Anderson P. y Keil S. (2016) "Minority nationalism and the European Union. The cases of Scotland and Catalonia". *L'Europe en formation* n° 379, 2016.
- III. Arahetes, A. y Gómez Bengoechea, G. (2018). *Debt mutualisation, inflation and populism in the Eurozone*, ARI 45/2018, Real Instituto Elcano, Madrid, 2018.
- IV. Areilza, J.M. (2016). "Retos institucionales en el desarrollo de una unión política", en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n. 26, julio-diciembre 2016. Granada, España: Universidad de Granada.
- V. Ayrault, J. y Steinmeier, F. (2016). *A strong Europe in a world of uncertainties*. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/IMG/pdf/DokumentUE-4.pdf>
- VI. Barón Crespo, E. (2014). *La era del federalismo*. Barcelona, España: RBA.
- VII. Beck, U.(1998). - ¿Qué es la globalización? Barcelona, España: Paidós.
- VIII. Blanco, F. (2014). *La economía socialdemócrata. Crisis y globalización*. Madrid, España: Tecnos.
- IX. Cámara Villar, G. "La Unión Europea necesita transitar hacia el federalismo". *Revista Direito Público*. IDP (Instituto Brasiliense de Direito Público) n° 54, Nov-Dez 2013.
- X. Cederman, L.E. (2001). "Nationalism and Bounded Integration: What it would take to construct a European demos", *European Journal of International Relations* 7 (2). pp. 139-174.
- XI. Claude, Juncker (2015), *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf
- XII. Colomina, C. (2018) "Reformar la Unión Europea en 2018: cinco propuestas, cinco voluntades políticas". En *Notes Internacionales*, n. 187, febrero 2018. Barcelona, España: CIDOB.
- XIII. *Declaración de Bratislava* (2016) Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>

- XIV. Del Río, S. (2018) "Iniciativas institucionales a favor de una democracia sólida y participativa". Real Instituto Elcano, ARI 44/2018.
- XV. Enzensberger, H. M. (2014). El gentil monstruo de Bruselas. Barcelona, España: Anagrama.
- XVI. Fernández, J. (2013). Una alternativa progresista. Barcelona, España: Deusto.
- XVII. Guerra, D. (2016). "El ejercicio de las competencias económicas en la Unión Europea: ¿es posible otra política?", en Estudios de Deusto, vol. 64/2, julio-diciembre 2016, pp. 43-65.
- XVIII. Held, D. y McGrew, A. (2003). Globalización /Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial. Barcelona, España: Paidós.
- XIX. Innerarity, D. (2014). "Does Europe need a demos to be a truly democratic?". London School of Economics, nº 77/2014.
- XX. Parlamento europeo (2017). Informe 13 de febrero. Sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro (2015/2344 (INI)). Disponible en : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0386+0+DOC+XML+V0//ES#title1>
- XXI. Parlamento europeo (2017). Informe 9 de enero. sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa (2014/2249(INI)). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0038+0+DOC+XML+V0//ES>
- XXII. Ruipérez, J. (2000). La «Constitución Europea» y la teoría del poder constituyente. Madrid, España: Biblioteca Nueva.
- XXIII. Rodríguez - Aguilera, C. (2015). El déficit democrático europeo. Madrid, España: Catarata.
- XXIV. Steiner, G. (2005). La idea de Europa, Biblioteca de Ensayo Siruela. Madrid, España
- XXV. Tribunal de Justicia, 16 de junio de 2015, Asunto C-62/14 Gauweiler y otros. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=C-62/14&td=ALL>
- XXVI. Toda, David. (2017), La sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania sobre las "Outright Monetary Transactions", en Revista General de Derecho Constitucional, n. 24, 2017, pp. 38-41.
- XXVII. Torreblanca, J. I. (2014). ¿Quién gobierna en Europa? Madrid, España: Catarata.
- XXVIII. Verhofstadt, G. (2016), Proyecto de informe sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea (2014/2248(INI)). Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-585.741&format=PDF&language=ES&secondRef=01>

REFERENCIAS COMPLEMENTARIAS

- XXIX. Habermas, J. (2012). La constitución de Europa. Madrid, España: Trotta.
- XXX. López Garrido, D. (2014). La Edad de Hielo. Europa y Estados Unidos ante la Gran Crisis: el rescate del Estado del Bienestar. Barcelona, España: RBA.
- XXXI. Medina Ortega, M. (2014). El derecho de secesión en la Unión Europea. Madrid, España: Marcial Pons.
- XXXII. Scharpf, F.W. (2012). "Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis". MPIfG Discussion Paper, 12/6, 2012.
- XXXIII. Weiler, J. (1999). "The Constitution of Europe", Cambridge University Press.