

FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA

¿HACE FALTA MÁS EUROPA?
INTEGRACIÓN POLÍTICA
VS. COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

SOMMARIO: I. Intenciones (la pregunta). – II. ¿Qué es la Unión Europea? Naturaleza de la Unión. – III. Luces y sombras de la Unión Europea, vistas desde España. – IV. Los retos actuales. – V. ¿Más autonomía constitucional o mayor integración política? (la respuesta).

I. *Intenciones (la pregunta)*

1. Resulta indudable que el proceso europeo de integración se encuentra en un momento de incertidumbre... incertidumbre que atañe no solamente a su futuro, sino también a la interpretación de su surgimiento y evolución. Si un lector ávido de interés quisiera formarse una opinión propia sobre la Unión Europea y su eventual utilidad actual, y acudiera a la lectura de estudios sobre esta materia, se sorprendería profundamente al encontrar visiones tan distantes e inconciliables de unos mismos hechos históricos.

La existencia de actuales tensiones externas e internas sobre la Unión Europea resulta innegable. Desde el exterior, se ciernen amenazas tanto geopolíticas (el terrorismo¹, la inestabilidad en Asia², la presión derivada del asilo y de los refugiados³) como eco-

¹ Especial interés presenta la reciente tesis doctoral de Rafael Pedro Martínez Sánchez sobre *La contribución de la Unión Europea a la investigación policial del terrorismo yihadista* (Universidad de Murcia, Murcia, 2016).

² Ver, en relación con la crisis siria, Salim, Bassam: «La actitud de la Unión Europea frente a la crisis siria». *Revista de Estudios Europeos* 61 (2013), 177 ss. y Ferrer Lloret, Jaume: «La Unión Europea ante la crisis Siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior europea en el mediterráneo». *Revista General de Derecho Europeo* 33 (2014) y, desde una perspectiva económica, Bacaria Colom, Jordi: «Hacia una nueva relación de la Unión Europea con Asia». *Revista de Economía* 875 (2013), 79 ss.

³ Ver, entre otros muchos, Cano Linares, María Ángeles: «Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración 2015 y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)». *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería* 41 (2016), 209 ss.

nómicas (la crisis económica y financiera de algunos de los Estados miembros⁴, el neo proteccionismo americano de Trump⁵, y la emergencia del mercado Chino⁶). Desde el interior, existen movimientos que pretenden prescindir de la Unión tanto desde la extrema derecha (como el Frente Nacional en Francia o el Partido de la Libertad en Austria⁷) como desde la extrema izquierda (como el Movimiento Cinco Estrellas en Italia). Y existe una peligrosa tendencia⁸ al populismo que se ha mostrado, con total crudeza, con los referéndums celebrados recientemente en Gran Bretaña y en Italia, que han dado lugar al *Brexit* inglés. En casi todos estos movimientos (el caso británico resulta, a todas luces, más complejo) subyace la reclamación de la vuelta a los viejos Estados nación. A unos Estados fuertes que aglutinen las principales competencias vinculadas con la soberanía, lo que haría retroceder la importancia de la Unión Europea y su indudable influencia sobre los ordenamientos nacionales.

¿Resulta excesiva la injerencia de la Unión Europea en los ordenamientos estatales? ¿Resulta razonable reivindicar, nuevamente, la existencia de Estados independientes y aligerar la presión de la Unión Europea, apostando por una mayor intergubernamentalización entre los Estados? ¿O, bien al contrario, apostar por una mayor integración política, por un modelo federal que defienda los intereses generales de la Unión por encima de los estrictamente estatales? Las siguientes páginas pretenden ofrecer nuestra particular opinión sobre estas cuestiones.

Pero claro, para ofrecer una visión debemos partir, necesaria-

⁴ Ver, por todos, Menéndez, Agustín José: *De la crisis económica a la crisis constitucional de la Unión Europea*. Eolas. León, 2012 y Olesti Rayo, Andreu (coord.): *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*. Marcial Pons. Madrid, 2013.

⁵ Baste con recordar dos titulares recientes de prensa: «Donald Trump y Theresa may contra la Unión Europea» (*El Mundo*, 17 de enero de 2017) y «Tusk considera que Trump es una amenaza para la Unión Europea» (*El Mundo*, 31 de enero de 2017).

⁶ Resulta revelador que el gigante asiático ya destine más recursos que la Unión Europea a la I+D (*El País*, 21 de febrero de 2016).

⁷ Especialmente preocupante la reunión-mitín realizada por los líderes del Frente Nacional (Francia), Alternativa para Alemania (Alemania), Partido por la Libertad (Austria) y Liga Norte (Italia) en Coblenza, de la que se dio cuenta detallada en *El País* de 21 de enero de 2017.

⁸ Compartimos con Alessia Mosca que el fenómeno no es reciente [«El populismo en Italia, un fenómeno que viene de lejos». *Temas para el debate* 240 (2014), 35-38]. Resulta interesante la lectura de otros trabajos publicados en este mismo número monográfico de *Temas para el Debate*.

mente, de unas precisiones dogmáticas previas que delimiten la naturaleza de la actual relación entre la Unión y los Estados miembros (apartado 2), precisiones dogmáticas que, debe adelantarse ya, no son en modo alguno pacíficas. A continuación se valorará los efectos del proceso europeo de integración, con sus luces y sus sombras (apartado 3). También deberán presentarse, brevemente, los retos actuales de los Estados Europeos (apartado 4). A la vista de toda esta argumentación se estará en condiciones de dar una respuesta a la cuestión planteada en el título de este trabajo (apartado 5).

Antes de entrar en materia se debe dejar expresa constancia de que las propuestas que aquí se realicen son, por esencia, discutibles. Su utilidad no será tanto resolver un debate como propiciarlo, aportando algunos elementos de reflexión. En un momento en que muchas posiciones se defienden por muchas formaciones políticas como dogmas de fé, puede ser conveniente aportar racionalidad a la discusión.

II. *¿Qué es la Unión Europea? Naturaleza de la Unión*

2. La naturaleza de la Unión Europea ha sido una cuestión clásicamente debatida⁹. Es probable que ese debate se haya visto propiciado por el, aún hoy, interesante Tratado sobre la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA, 1951). En él se confería especial protagonismo a la Alta Autoridad, una Institución que, en el seno de la Comunidad, actuaba con independencia de criterio e imponía sus decisiones a los Estados miembros. El hecho que las decisiones no fueran adoptadas por los Estados miembros, señores de los Tratados, sino por una autoridad independiente, dio lugar a que la doctrina comenzará a subrayar que estábamos en presencia de una organización supranacional, adjetivo que enriquecía su naturaleza y lo distanciaba de las (clásicas) organizaciones internacionales. Se vinculaba la supranacionalidad, en este momento, con la existencia de esta autoridad independiente que podía imponer sus decisiones a los Estados miembros¹⁰.

⁹ Destacan entre nosotros, con luz propia, las contribuciones a este debate de Luis María Díez-Picazo, compiladas en *Constitucionalismo de la Unión Europea* (Civitas. Madrid, 2002) y *La naturaleza de la Unión Europea* (Civitas. Madrid, 2009).

¹⁰ Una Alta Autoridad que estuvo presidida, en un primer momento, por Jean Monnet, uno de los padres intelectuales del proyecto europeo de integración. Resulta

Aunque esta apuesta por la Alta Autoridad no fue mantenida en los posteriores Tratados de 1957, que optaron por configurar una Comisión con menos poderes¹¹, se ha tratado de justificar que la Unión Europea es algo más que una organización internacional en diversos factores¹². Conviene detenernos, brevemente, en estos:

a) La importancia de las competencias cedidas por los Estados miembros¹³. Se entiende que la puesta en común de competencias tan relevantes como la emisión de moneda genera un nuevo tipo de organización (supranacional)¹⁴.

b) La complejidad y caracterización del Derecho de la Unión. Las características del Derecho de la Unión Europea (autonomía, primacía y efecto directo), que se aseguran a través de la existencia un Tribunal de Justicia propio y que afectan también al Derecho comunitario derivado, típico y atípico.

c) La irreversibilidad del modelo. El hecho de que el Tratado de la Comunidad Económica Europea no prevea la eventual retirada de los Estados miembros permite pensar que nos encontramos ante organizaciones internacionales de integración, que van más lejos de las clásicas de cooperación.

d) La existencia de la Alta Autoridad. La instauración de autoridades independientes que imponen sus decisiones sobre los Estados miembros se aleja del esquema clásico de las orga-

recomendable la lectura de los discursos de Jean Monnet de esta época, que pueden ser consultados en *Los Estados Unidos de Europa han comenzado: La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Discursos y alocuciones 1952-1954*. Ediciones Encuentro. Madrid, 2008 y, con carácter más general, sus *Memorias* (Siglo XXI de España. Madrid, 1985). Es igualmente cierto que Monnet abandonará muy pronto dicho puesto, a raíz del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, provocada por el rechazo al Tratado por parte de la Asamblea Nacional francesa (ver https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1954_es).

¹¹ Conviene recordar que el Tratado de fusión de ejecutivos (Bruselas, 8 de abril de 1965), que entró en vigor el 1 de julio de 1967, unificó la Alta Autoridad CECA con las Comisiones CEE y CEEA.

¹² Varios de estos examinados en Contantinesco Léontin-Jean: «La nature juridique des Communautés Européennes». *Annales de la Faculté de Droit, d'Économie et de Sciences sociales de Liège* 1979, 151 ss.

¹³ Ver Armando Ramos, Rigoberto: «La supranacionalidad en la UE. Comparación con el proceso centroamericano de integración». *Revista de Derecho* 32/1 (2011), 10.

¹⁴ Schmitz, Thomas: *resumen* de «La integración en la Unión supranacional. El modelo europeo del proceso de integración geo-regional y sus implicaciones teóricas y teóricas», 5.

nizaciones internacionales¹⁵. También incide en esta misma línea de argumentación el hecho de que se involucren a otros sujetos para la aprobación de actos comunitarios (la Comisión en la iniciativa y el Parlamento Europeo para su adopción).

e) La imposición de decisiones a los Estados miembros. La posibilidad de que se adopten acuerdos, en el seno del Consejo de Ministros, por mayoría (simple o cualificada) supone que un Estado miembro puede verse obligado a aplicar o tolerar la aplicación de un acto comunitario que no apoya. El hecho de que un Estado pueda verse vinculado por una decisión ajena se justifica en el carácter supranacional de la Unión Europea.

Todos estos fenómenos explican que una buena parte de la doctrina defienda hoy que la Unión Europea no es una (simple) organización internacional, sino un ente de naturaleza federal¹⁶ o supranacional¹⁷. Se ha afirmado, en esta misma línea de argumentación, que estamos en presencia de organizaciones internacionales de integración, que van mucho más lejos de las que buscan una simple cooperación¹⁸.

Otros muchos autores han preferido entender que lo que se produce con la Unión Europea es «la convivencia de una pluralidad de complejos normativos de naturaleza constitucional, interrelacionando la concepción autónoma y constitucional de los Tratados con

¹⁵ *Ibidem*, 9.

¹⁶ Ver, entre otros, Orli, Giancarlo: «Introducción». En VV.AA., *Treinta años de Derecho comunitario*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1984, 1.

¹⁷ Así, por ejemplo, Prodros D. Dagoglou en «Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea». En VV.AA., *Treinta años...*, 38 ss. y, más recientemente, Pérez Tremps, Pablo: «El concepto de integración supranacional en la Constitución». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* 13 (1992), 103. Una diversidad de nociones de supranacionalidad (plena o integral, limitada o restringida – orgánica o normativa – se manejan en Armando Ramos, Rigoberto: «La supranacionalidad en la UE. Comparación con el proceso centroamericano de integración». *Revista de Derecho* 32/1 (2011).

¹⁸ En estas organizaciones internacionales, dirá Manuel Díez de Velasco, «se produce una transferencia real de competencias soberanas, aceptando sus Estados miembros limitar – aunque sólo sea en materias restringidas – sus competencias, sometiéndose de este modo a una autoridad exterior a los mismos que se concentra en las Instituciones de la Organización, creándose de este modo unas Organizaciones Internacionales que tienden hacia la integración o la unificación de sus Estados miembros en aquéllos ámbitos en los que se les haya transferido competencias» (en *Las organizaciones internacionales*. 8ª ed. Tecnos. Madrid, 1994, 48).

la de los órdenes constitucionales de los Estados miembros»¹⁹, alcanzando especial difusión la teoría de Ingolf Pernice sobre el constitucionalismo multinivel²⁰, entre otras²¹.

Hay otros autores que optan por huir de categorías dogmáticas para describir el proceso europeo de integración. Así, por ejemplo, Vlad Constatinesco escribirá²² que «el Derecho constitucional europeo es un movimiento, una tendencia, una emergencia, una dinámica, un devenir más que un ser, un proceso en marcha más que un acervo definitivo...» o Jacques Delors definirá las Comunidades Europeas como un OPNI, objeto político no identificado²³.

Todas estas ideas, y las que interrelacionan todas estas categorías²⁴, deben ser sometidas a examen crítico. A nuestro modo de entender, resulta indudable que la Unión Europea sigue siendo, hoy por hoy²⁵, una organización internacional. Vemos por qué:

¹⁹ En expresión de Myriam Rodríguez-Izquierdo Serrano [«La legitimación democrática del poder supranacional». *Estudios de Deusto*. 60/2 (2012), 54].

²⁰ «Multilevel constitutionalism in the European Union». *European Law Review* 2002/5, 511 ss. El mismo autor ha aludido al Estado compuesto en su estudio publicado con Franz C. Mayer sobre «De la Constitution composée de l'Europe». *Revue Trimestrielle de Droit Européen* 2000/4, 623 ss.

²¹ Mientras que Peter Häberle alude a los Estados cooperativos, Antonio López Castillo escribirá sobre los Estados integrados. MacCormick hablará del constitucionalismo mixto o mezclado, Poiars Maduro del Derecho contrapuntual, Von Bogdandy del constitucionalismo dual y Rafael Bustos Gisbert aludirá al modelo de Constitución-red. Todos estos datos se extraen de la magnífica síntesis realizada por Myriam Rodríguez-Izquierdo Serrano en «La legitimación...», *cit.*, 55 ss.

²² «¿Hacia la emergencia de un Derecho constitucional europeo?». *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* 8 (1994), 8.

²³ Como recuerda Leben, Ch.: «À propos de la nature juridique des communautés Européennes». *Droits* 14 (1991), 61, y retoma Pérez-Tremps, Pablo: «El concepto...», *cit.*, 104. Expresión también utilizada habitualmente entre nosotros por Francisco Fonseca Morillo.

²⁴ Manuel Díez de Velasco afirmará que las organizaciones internacionales de integración se sitúan a medio camino entre las organizaciones internacionales clásicas o de cooperación y las estructuras federales (*ibidem*, 49). Thibaut de Berranger también defenderá que el modelo comunitario es más que una organización internacional de cooperación pero menos que una organización constitucional de integración (*Constitutions Nationales et construction communautaire*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1995, 28-33). Elke Cloots entenderá que estamos en presencia de una federación o unión de Estados (Bund) (en *National identity in EU Law*. Oxford University Press. Oxford, 2015, nota 80).

²⁵ Mantenemos una opinión que ya fue defendida en «¿Hay una Constitución europea?». En VV.AA: *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*. Congreso de los Diputados / Tribunal Constitucional / Uni-

a) La importancia de una determinada categoría jurídica no modifica su naturaleza. Resulta evidente que existen unas leyes más importantes que otras (Ley de Presupuestos, Estatutos de Autonomía), pero eso no supone que dejen de ser lo que son: leyes. No puede entenderse que la importancia de alguna de ellas altere su naturaleza. Cuestión distinta es que las organizaciones internacionales más ambiciosas condicionen de manera más intensa, lógicamente, las estructuras y normas internas.

b) La fuerza pasiva específica es una característica propia del Derecho internacional. Resulta indudable que, asumiendo que los Tratados internacionales son normas internas²⁶, los Estados miembros han de respetar su contenido y cumplir con sus compromisos adquiridos (*pacta sunt servanda*). Aunque dicha primacía se extiende, en la Unión Europea, a los actos acometidos por sus Instituciones, y aunque dicha primacía es asegurada por el Tribunal de Luxemburgo, estas novedades no hacen más que poner de manifiesto que estamos en presencia de una organización internacional muy ambiciosa, por las competencias que se ponen en común y la creación de instituciones propias para ponerlas en marcha.

b) La Unión Europea es un proceso reversible. Dado que son los Estados los señores de los Tratados, resulta igualmente evidente que cualquier Estado miembro puede abandonar la Unión Europea. Y esta posibilidad no ha quedado solamente abierta a partir de la introducción del nuevo artículo 50 por parte del Tratado de Lisboa, que lo contempla expresamente, sino que es algo consustancial a la naturaleza internacional del proceso europeo de integración²⁷. Lamentablemente, esta posi-

versidad Complutense de Madrid / Fundación Ortega y Gasset / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2002. Vol. II, 1361 ss.

²⁶ Tesis que solamente se ha impuesto a partir de la segunda mitad del Siglo pasado, y que se proyecta, de forma indubitada, en el artículo 96.2 de la Constitución española.

²⁷ Como defienden Juan José Solozábal Echavarría [«Algunas consideraciones constitucionales sobre el alcance y los efectos de la integración europea», *Revista de Estudios Políticos* 90 (1995), 48] o el autor de estas líneas (¿Hay una...?», *cit.*, nota 97-). En contra Monaco, Riccardo: «Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales». En VV.AA: *Mélanges Offerits à C. Rousseau*. Ed. Pedone. París, 1974, 165.

bilidad ha dejado de ser teórica para convertirse en una amarga realidad con el *Brexit* británico. No se pueda alcanzar otra conclusión si se recuerda que la soberanía sigue siendo un atributo de los Estados²⁸, que son, también, por ello mismo, Señores de la Unión.

d) La existencia de autoridades independientes con poder decisorio no es incompatible con el carácter internacional de las organizaciones a las que sirven. Aunque resulta muy interesante el modelo de la Alta Autoridad instaurado por el Tratado de la CEECA, tanto que podría ser repensado como instrumento útil para superar algunos de los retos a los que se enfrenta hoy la Unión, no es tan novedoso como se cree. En efecto, conviene recordar que durante el Siglo XIX se habían instaurado diversas autoridades ribereñas europeas que controlaban el tránsito en los grandes ríos que atravesaban diversos Estados, y que disponían de una autoridad ejecutiva en esta materia. De todas ellas presenta un gran interés teórico y práctico la Comisión Europea del Danubio²⁹. Pero es que, además, aunque si quisiera anudar a la existencia de la Alta Autoridad CEECA una cualidad diferencial, que alterara la naturaleza de la Unión, conviene recordar que sus funciones fueron drásticamente recortadas a través del Tratado de fusión de ejecutivos, como ya se ha indicado. La actual Comisión presenta un poder subordinado que tampoco podría ser invocado para justificar una naturaleza no internacional de la Unión Europea.

e) La imposición de decisiones por mayoría (simple o cualificada) del Consejo de Ministros no altera la naturaleza internacional de los acuerdos. Aunque bastaría con señalar que son los Estados los que voluntariamente negocian y asumen los procedimientos decisorios previstos en los Tratados, conviene recordar que el artículo F. 1 del Tratado de la Unión Europea

²⁸ Estudios recientes parten de la premisa de que los Estados miembros siguen siendo soberanos y tratan de conjugar esta realidad con las obligaciones que derivan de los Tratados comunitarios. Ver, por ejemplo, Nabili, Béliq: «L'État membre: l'hydre du Droit constitutionnel européen», disponible en <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC1/NabiliTXT.pdf>.

²⁹ Aunque su creación se produce en 1856, será en 1878 cuando se afirmará que ejercerá sus funciones «con total independencia de las autoridades territoriales» (Tratado de Berlín). Éste y otros muchos datos de interés se aportan en *La Commission Européenne du Danube et son oeuvre de 1856 à 1931*. Imprimerie Nationale. París, 1931

dispone que «La Unión respeta la identidad nacional de los Estados miembros»³⁰.

3. Debemos descartar, pues, la naturaleza supranacional de la Unión Europea. Si se piensa bien, como hiciera notar tempranamente Francis Rosenstiel³¹, la supranacionalidad no es una categoría jurídica, sino política. Y algo más importante: la supranacionalidad no solamente no pretende acabar con la soberanía nacional, sino que, más correctamente la presupone³².

Tampoco resultan aceptables las tesis que diluyen el Estado constitucional en una suerte de pluralismo diseñado a la Carta. Si con estas ideas se quiere señalar que la soberanía se encuentra hoy muy condicionada por nuestra presencia en la Unión Europea, o que el margen de decisión estatal es menor por cuestiones que no resulta complicado determinar (calentamiento global, globalización de la economía, existencia de mercados supra estatales), es oportuno recordar que la soberanía nunca ha sido, en realidad, ilimitada. Pero ello no impide considerar que los Estados son los señores de los Tratados. Una vez más, encontramos la prueba de esta afirmación en el *Brexit*. ¿Dónde están los límites constitucionales a su salida derivados de su pertenencia a la Unión Europea?

Rechazadas todas estas hipótesis, debemos concluir, como ha hecho también Franck Latty³³, aunque desde unas premisas distintas, que la Unión Europea sigue siendo hoy, como ayer, una organización internacional. Ahora bien realizar esta afirmación no debe minimizar su gran importancia práctica, por el volumen de competencias que asume y las potencialidades políticas que encierra. Estamos en presencia de una organización internacional que ha tenido

³⁰ Este precepto ha sido enriquecido por los posteriores Tratados de Ámsterdam y Lisboa.

³¹ *El principio de supranacionalidad. Ensayo sobre las relaciones de la política y el Derecho*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1967, 24.

³² Dado que no cuestiona las soberanías existentes y presupone el entorno político nacional (Rosenstiel, Francis: *El principio...*, cit., 33 y 25, respectivamente). En esta línea de argumentación, aunque con matices, dirá Joseph H. Weiler que la supranacionalidad no pretende acabar con el Estado-nación, sino redefinir la noción misma de los límites del Estado, entre la nación y el Estado y dentro de la propia nación («Europa después de Maastricht: la nueva túnica, ¿tiene un emperador?». *Europa, fin de siglo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1995, 184).

³³ «L'Union européenne vue du Droit international». *Annuaire de Droit de l'Union Européenne* 2014, 181 ss.

efectos evidentes en nuestra estructura constitucional. Por eso podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la Unión Europea es una organización internacional que presenta relevancia constitucional para los distintos ordenamientos estatales de los Estados miembros³⁴.

III. *Luces y sombras de la Unión Europea, vistas desde España*

4. Puede resultar útil subrayar la importancia que la Unión Europea ha tenido, en particular, para Los Estados constitucionales que forman parte de ella. Se me permitirá que mire el fenómeno desde mi Estado, el español, aunque muchas de mis afirmaciones serían extrapolables, a otros Estados.

5. La primera contribución que quisiera glosar aquí es la propia existencia de exigencias impuestas al Estado español para poder formar parte de las Comunidades Europeas. Exigencias que se vinculan con acreditar que nuestro país, que salía de una larga dictadura, apostaba de forma indubitada por construir un Estado democrático y comprometido con los derechos humanos. El propio Parlamento Europeo es consciente de que nuestra entrada en el Mercado Común constituye un factor de estabilidad a este fin³⁵. El presupuesto de democracia y de respeto de los derechos fundamentales y humanos (recuérdese la adhesión al Consejo de Europa) para que nuestro país entrara en el selecto club europeo se inscribe en lo que se ha definido como la política de los derechos de la Unión Europea. Y en esta materia, la Unión no solamente ha promovido reformas muy convenientes en un Estado constitucional que merezca tal nombre (como la citada adhesión al Consejo de Europa), sino que aporta hoy un innegable factor de estabilidad frente

³⁴ Idea desarrollada por Francisco Rubio Llorente en «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa». *Revista Española de Derecho Constitucional* 48 (1996), 19-20. Ver, también, Pérez Tremps, Pablo: *Constitución española y Comunidad Europea*. Civitas. Madrid, 1994, 23.

³⁵ El Parlamento Europeo subraya «las responsabilidades de la Comunidad en el mantenimiento y el reforzamiento de la democracia en España» (Resolución publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* C 77, de 6 de abril de 1981, de condena del intento de golpe de Estado sufrido en nuestro país). Tenemos noticia de esta Resolución gracias a Enrique González Sánchez [«Las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas (Septiembre 1980-diciembre 1981)». *Revista de Instituciones Europeas* 1982/1, 87 ss.].

a las eventuales derivas totalitarias de uno u otro signo³⁶. Buena prueba de esta afirmación la encontramos con la reversión del Estado de Derecho derivada de la reforma constitucional de Hungría que entró en vigor el 1 de enero de 2012, que aminoraba la autoridad del poder judicial y de autoridades independientes. Las Instituciones de la Unión (también del Consejo de Europa) han adoptado diferentes medidas para presionar a Hungría para revertir (al menos parcialmente) las citadas medidas³⁷.

6. El segundo avance de la Unión viene de la mano del Tribunal de Justicia, y es su muy conocida doctrina sobre la autonomía y primacía³⁸ y efecto directo³⁹ del Derecho comunitario. No resulta preciso aquí glosar detalladamente sus perfiles básicos, pero sí poner de manifiesto como anticipa algo que hoy entendemos lógico. Si se acepta que los Tratados internacionales (y las normas que se generan en organizaciones internacionales – autonomía –) son normas jurídicas, y que éstas se modifican de acuerdo con las normas previstas en ellas mismas (especial rigidez), resulta lógico aceptar también que los Tratados comunitarios deben ser directamente aplicados (efecto directo) y gozan de aplicación preferente (primacía).

¿No resulta contradictorio afirmar que es una gran aportación y señalar, al tiempo, que su contenido es lógico? No lo es porque lo relevante es que el Tribunal dicta estas Sentencias en los años sesenta del siglo pasado, cuando aún no se ha extendido en muchos países europeos la idea de que los Tratados internacionales tienen naturaleza normativa y presentan una especial fuerza pasiva por tratarse de normas pactadas. Buena prueba de esta afirmación la encontramos en la evolución del Tribunal Constitucional Italiano, que

³⁶ El actual artículo 7 TUE refuerza esta estabilidad, al posibilitar la intervención y eventual sanción de la Unión al Estado miembro cuando concurra en su seno una violación grave de los valores del artículo 2 del TUE.

³⁷ Puede encontrarse información más detallada en Alzaga Villaamil, Óscar: «Hacia el estudio de lo preocupante en nuestro régimen de partidos». *Teoría y Realidad Constitucional* 35 (2015), 143 ss.

³⁸ Resulta ineludible la cita de las clásicas Sentencias Flaminio Costa c. ENEL (Asunto 6/64, de 15 de julio de 1964), y de otras posteriores [destacadamente, las SSTJUE Internationale Handelsgesellschaft (asunto 11/70, de 17 de diciembre de 1970) y Simmenthal (asunto 106/77, de 9 de marzo de 1978)]; que pueden ser consultadas en castellano en Alonso García, Ricardo: *Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*. 2ª ed. BOE-CEPyC. Madrid, 2003.

³⁹ En la difundida Sentencia Vand Gend Loos (asunto 26/62, Sentencia de 5 de febrero de 1963).

incluye una interesante y superada Sentencia en la que se confiere carácter legal a los Tratados internacionales⁴⁰. Por eso resulta indudable que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de autonomía, primacía y efecto directo del Derecho comunitario ha contribuido a la moderna concepción normativa de los Tratados internacionales que se ha impuesto hoy con carácter general. Desde este punto de vista es probable que nuestra correcta regulación constitucional en esta materia (recogida en el capítulo III del Título de la Constitución española) no sea ajena a la asimilación, incluso implícita, de los pronunciamientos del Tribunal de Luxemburgo en esta materia.

Resulta indudable que la Unión Europea ha contribuido y contribuye a la estabilidad democrática en todo el mundo, y que la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo ha permitido delimitar con mayor precisión la naturaleza y posición de los Tratados de la Unión y de los actos comunitarios adoptados por sus instituciones.

No son estas las únicas contribuciones de la Unión, pero sí las únicas que no están teñidas de cierta falta de compromiso. Por eso vamos a detenernos ahora en otros avances que, si bien son manifiestamente positivos, se han asumido con un limitado entusiasmo y/o compromiso.

7. Comencemos por la idea de la integración política. Como es sabido, el Tratado de Maastricht establece una Unión Económica y Monetaria (que ha dado lugar a la creación del euro). Pero también se apuesta en dicho Tratado por el establecimiento de una Unión Política⁴¹, con la creación de la ciudadanía de la Unión. Se suponía que estábamos en presencia de una clara intención por profundizar la integración política, a través del elemento simbólico que la categoría *ciudadanía* posee. Y se acometió este paso en un momento en

⁴⁰ Aludimos a la *STCI 14/1964, de 24 de febrero*, y su interesante fundamento jurídico 6. Es sabido que esta jurisprudencia ha evolucionado mucho a lo largo de estos años. Ver, entre otros muchos estudios, Porchia, Ornella: «Il diritto dell'Unione europea nella giurisprudenza costituzionale» (febrero 2014), disponible en http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_259Unione.pdf.

⁴¹ Esta iniciativa había tenido algunos precedentes, entre los que destacan el capítulo dedicado a la Europa de los ciudadanos en el Informe Tindemans y en el Proyecto del Parlamento del Tratado de Unión Europea de 1984 (proyecto Spinelli). Un buen resumen y una valoración del primero se recogen en Ferrán, Gabriel: «El informe Tindemans sobre la Unión Europea». *Revista de Instituciones Europeas* 1976/2, 327 ss. Del *proyecto Spinelli* nos interesan los artículos 3 y 4.

el que Europa contaba con grandes líderes tanto estatales (Mitterrand, Kohl, González) como europeos (Delors).

Pero entonces llegó la crisis, y los Gobiernos estatales comenzaron a prestar más interés a lo que pasaba en el interior de sus Estados que al desarrollo de la Unión. Y se comenzaron a implantar algunas prácticas que se han revelado nocivas para el propio desarrollo político de la Unión Europea. Aunque me centraré en el caso español, que es el que he vivido, tengo la intuición de que no estamos ante un comportamiento aislado en Europa. Así, por ejemplo, se justificaban las medidas duras que debían implantarse en España en decisiones adoptadas en Bruselas (se cuidaban de aclarar que las mismas habían sido apoyadas por el Ministro español en el Consejo de Ministros de la Unión), como si la Unión fuera una realidad externa e insensible. Este comportamiento no solamente no ha sido corregido, sino que se ha profundizado con la más reciente crisis de la economía española, que no se anuda a una mala gestión de nuestros responsables políticos y a un endeudamiento irresponsable, sino a los hombres de negro a los que se imputan los recortes que tienen su origen real en tener que ajustarse el cinturón para hacer frente a deudas libremente contraídas.

Este irresponsable comportamiento por parte de nuestros responsables políticos ha tenido algunos efectos políticos y sociales que presentan evidente gravedad.

En el plano político ha provocado, de un lado, una mayor apuesta por la intergubernamentalización de los acuerdos adoptados por los Estados miembros de la Unión Europea, en detrimento de profundizar las estructuras de la Unión. Un claro ejemplo de esta tendencia es el Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, suscrito entre los Estados Euro, que ha dado lugar a una muy interesante Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la que se confirma la compatibilidad de esta nueva institución internacional con el Derecho de la Unión Europea⁴².

Resulta claro que la creación de estructuras paralelas a la Unión no contribuye a la profundización del proyecto europeo

⁴² La Sentencia de Pleno de 27 de noviembre de 2012 (asunto C-370/12) confirma la validez de la Decisión 2011/199/UE del Consejo Europeo, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Euro-

de integración. Aunque es cierto que con este Tratado se ha pretendido contribuir a que algunos Estados miembros pudieran superar su crisis económica, sería deseable que la Unión optara por afrontar una integración económica mucho más profunda⁴³, que ahondara en la senda de la solidaridad iniciada con el Tratado, pero haciéndolo en el marco y la estructura de la Unión Europea.

En el plano electoral en particular, ha antepuesto la satisfacción de los electores nacionales a la defensa de los intereses generales, aunque ello suponga desplazar valores (solidaridad, procura existencial, etc.)⁴⁴ que son básicos para Europa⁴⁵ y para los Estados miembros⁴⁶. Este fenómeno se ha evidenciado con especial crudeza en la crisis de los refugiados, aunque pueden encontrarse otros muchos ejemplos a diario⁴⁷. En efecto,

pea, y ampara el derecho de los Estados miembros a pactar esta cuestión mediante un Tratado internacional. Augusto Aguilar Calahorra realiza un completo análisis del origen, contenido e implicaciones de esta importantísima resolución en «La decisión Pringle en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea» [*Revista Española de Derecho Constitucional* 101 (2014), 337 ss.]. También resultan de interés, entre otros muchos análisis, los de Jean Victor Louis [«La Sentencia Pringle», *Revista General de Derecho Europeo* 29 (2013), 1 ss.], David Ordoñez Solís («De cómo enfrentarse a la crisis financiera superando obstáculos constitucionales europeos: la sentencia Pringle», *ibidem*) y Paul P. Craig [«Pringle: legal reasoning, text, purpose and teleology», *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 53 (2013), 5 ss.].

⁴³ Ver Koedooder, Chris: «The Pringle Judgment: Economic and/or Monetary Union?». *Fordham International Law Journal* 2013/1, 109 ss.

⁴⁴ Ver, entre la abundante bibliografía en este punto, López Aguilar, Juan Fernando: «¿Crisis de refugiados?: la identidad europea en crisis cronificada». *Temas para el debate* 256 (2016), 23 ss. Pese al acuerdo político acordado por los Estados miembros de acoger a 160.000 refugiados, no se ha llevado en la práctica a efecto.

⁴⁵ Recuérdese que estamos en presencia de un derecho fundamental (artículo 18 CDFUE), que ha sido concretado en una buena serie de actos comunitarios, que se pueden consultar en http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html. Allí se indica que una serie de proposiciones normativas, impulsadas en el marco de la Agenda Europea de Migración (mayo 2015), alterarán el régimen jurídico del asilo en la Unión Europea.

⁴⁶ Todos los países europeos se han mostrado cicateros en esta materia. Especialmente preocupante ha sido la actuación del Gobierno de Hungría (aunque es cierto que allí se ha producido una intensa presión por parte de los refugiados). Tras la adopción de medidas manifiestamente incompatibles con los derechos humanos (rechazo sistemático de solicitudes de asilo, penalización del cruce de la frontera, etc.), el Presidente Orbán planteó la celebración de un referéndum que, afortunadamente, fue nulo por su escaso nivel de participación (43,5% del censo). Este último dato se extrae de <http://bit.ly/2lfjJmN>. Recientemente, se nos informa de que el ejecutivo húngaro ha impulsado una enmienda legislativa que permitirá encerrar temporalmente a

ya fue difícil alcanzar un acuerdo político para el reparto de 160.000 refugiados entre los Estados de la Unión, pero lo cierto es que no está siendo respetado. Se incumplen, así, normas internacionales (Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados - ONU, 1951), enriquecido por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1967) y también normas nacionales (en ocasiones de rango constitucional⁴⁸). En esta materia hay un cierto fracaso moral no solo de la Unión Europea, sino también de los Estados miembros, que han preferido eludir una crisis humanitaria que exigía una actuación inmediata para evitar un seguro coste electoral⁴⁹.

En el plano social, se ha trasladado tantas veces a los ciudadanos que la Unión Europea es la responsable de las medidas que generan costes sociales, que estos, lógicamente, se lo han terminado creyendo⁵⁰. Y esto explica, en buena medida, que esté de moda cuestionar, irresponsablemente, las bondades del proceso europeo de integración. En el momento de escribir es-

los refugiados en centros ubicados en la frontera (*El País*, 13 de enero de 2017). Solamente tres días antes se daba noticia de la intensa ola de frío y la muerte de refugiados que viven en condiciones extremas.

⁴⁷ Sin ir más lejos, el pasado 13 de febrero se publicó en *El País* la noticia «Bruselas pone a los Estados contra las cuerdas», en la que se da cuenta del hartazgo de la Comisión Europea de que, ante actos de ejecución sobre materias sensibles (autorización de cultivos transgénicos o del uso del glifosato, etc.), los Estados se inhiban para que sea ella la que asuma el desgaste por adoptarlos, aunque muchos de ellos aplaudan tales decisiones.

⁴⁸ Como ocurre en España, donde esta materia está regulada en el artículo 13.4 CE. El rechazo al asilo no se vincula solamente con la crisis siria, aunque ésta haga más visible el problema. Conviene recordar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha impuesto, como medida cautelar (de elemental sentido común, por otra parte), que las autoridades españolas no puedan retornar a un solicitante de asilo hasta que los Tribunales puedan ventilar los recursos contra su denegación administrativa (Auto de 20 de enero de 2015, recaído en el asunto O.G.S. y D.M.L., 62799/11).

⁴⁹ Es cierto, por decirlo todo, que la actuación en una crisis como ésta es muy compleja. De un lado porque resulta conveniente imponer cautelas que permitan diferenciar los supuestos de asilo de otros diferentes, que no deben prosperar (como son los vinculados con la emigración económica). De otro porque el volumen de los afectados puede plantear problemas económicos y sociales que deben ser convenientemente valorados y atendidos (sobrecarga de servicios sociales, movimientos xenófobos, etc.), pero que no deberían impedir el ingreso de los refugiados en un territorio seguro.

⁵⁰ Resulta ya irrelevante que las decisiones sean adoptadas por el Consejo de Ministros de la Unión Europea (en el que participan representantes de los gobiernos estatales), u otros órganos más complejos, como la Troika (compuesta por el BCE, el

tas líneas hay un fundado temor a la victoria de Marine Le Pen en Francia, porque es probable que su ascenso a la Presidencia de la República suponga el fin de la Unión Europea⁵¹.

8. Otra gran aportación, aunque con sombras, de la Unión Europea, es la impulsión de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario. No resulta preciso recordar aquí⁵² la interesante evolución de la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea, que ha alcanzado especial importancia con la inclusión de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea en el Derecho originario (artículo 6.1 TUE). Lo que debemos subrayar es la importancia de tal avance y justificar porque entendemos que el mismo es relativo.

Resulta indudable que someter la actuación de las Instituciones de la Unión (y de los Estados miembros cuando aplican Derecho de la Unión) al respeto de los derechos fundamentales es algo, en principio, positivo. No solamente aporta un imprescindible aporte de legitimidad al proceso europeo de integración, sino que evita, además, eventuales conflictos que pueden surgir con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, especialmente, con las más altas jurisdicciones estatales (a menudo constitucionales).

Pero estos efectos no se conseguirán, únicamente, con el reconocimiento de los derechos fundamentales en los Tratados. Resulta también necesario que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se los tome en serio y los sitúe como premisa ineludible que debe

FMI y la Comisión en representación del Eurogrupo). Es general en la prensa que se imputen a Merkel, lo que en vez de acercarnos a Alemania nos aleja de un país al que tanto debemos.

⁵¹ En el trabajo de Albert Ferrer Sánchez se dan algunas claves interesantes sobre «El avance del Front National en Francia» (*Anuari del conflicte social* 2015, 252).

⁵² Carta que convive con principios generales del Derecho de la Unión que puedan recoger derechos adicionales. La evolución de esta protección ha sido examinada por el autor de este trabajo en los estudios «Los derechos fundamentales en el marco de la Unión Europea» (escrito con Francisco Julián Fonseca Morillo). En VV.AA: *Implicaciones que en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo produce la integración en la Unión Europea* (Cuadernos de Derecho Judicial XXI, 1996). Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, 15 ss.; «La eficacia de la Carta de Niza». En Mattia Portilla, Francisco Javier (dir.): *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*. Civitas, Madrid, 2002, 123 ss., «La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea». *Teoría y Realidad Constitucional* 15 (2005), 235 ss. y «Los derechos fundamentales de la Unión Europea en tránsito: de Niza a Lisboa, pasando por Bruselas». *Revista Española de Derecho Europeo* 39 (2011), 1 ss.

ser respetada en todas las actuaciones de la Unión. Y esto no siempre resulta evidente...

Pues bien, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se muestra una cierta esquizofrenia. Cuando las medidas examinadas provienen de los Estados miembros se aprecia una creciente (y saludable) exigencia por el respeto de los derechos de los justiciables. Así, y en relación con nuestro país, han sido muy interesantes las resoluciones judiciales en las que ha reconocido el derecho de los trabajadores por tiempo determinado a recibir una indemnización por despido equivalente a la fijada para los trabajadores fijos comparables⁵³, o ha decretado la nulidad de las cláusulas *suelo* incorporadas por los bancos a las hipotecas españolas⁵⁴.

Sin embargo, el parámetro es mucho más estricto (muchas veces, inabordable) cuando se trata de enjuiciar la actuación (normativa) de la Unión. Tres ejemplos relativamente recientes subrayan esta tendencia. Por volver a un asunto ya tratado en líneas anteriores, el Tribunal de Justicia ha admitido que las autoridades creadas a través del tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, suscrito entre los Estados Euro, no están sometidas a la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, por haberse acordado al margen de ésta⁵⁵. Esta doctrina es cuestionable porque existe un punto de conexión material entre el Tratado internacional y el Derecho de la Unión (artículo 136 TFUE) y porque la construcción realizada por el Tribunal de Justicia orienta las futuras actuaciones de los Estados miembros que quieran eludir la aplicación de la Carta, que optarán por la actuación intergubernamental en detrimento de apostar por la integración dentro de la Unión. Por eso estamos en presencia de una jurisprudencia que debería ser, cuando menos, repensada.

El segundo ejemplo que sigue provocando una gran atención doctrinal en toda Europa es la muy difundida y cuestionable Sentencia Melloni⁵⁶. Resulta imposible examinar ahora con el detalle que merece esta resolución judicial, pero creo legítimo afirmar que

⁵³ STJUE (Sala Décima) de 14 de septiembre de 2016, C-596/14.

⁵⁴ STJUE (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2016, C-154/15, C-307/15 y C-308/15.

⁵⁵ STJUE (Pleno) de 27 de noviembre de 2012 (asunto C-370/12), párrafo 180.

⁵⁶ STJUE (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013, C-399/11.

el Tribunal de Justicia ha optado por una construcción errónea⁵⁷ al situar la aplicación de una orden europea de integración por encima de los derechos constitucionales. Un error que permite entender el paso dado por el Tribunal Constitucional federal alemán al amparar directamente a un justiciable antes de someterse al frío dictamen del Tribunal de Luxemburgo⁵⁸. La más alta jurisdicción alemana no hace otra cosa que evidenciar que el principio de primacía no es absoluto y que la Unión no puede comprometer determinados derechos fundamentales, como es el de la dignidad⁵⁹. Por esa razón, la forma más inteligente de evitar futuras discrepancias sobre la protección de los derechos fundamentales por parte del Tribunal de Justicia es ofrecer una amplia protección en esta materia.

Esta estrategia no solamente le podría ahorrar al Tribunal de Luxemburgo disgustos con alguna jurisdicción nacional, sino también con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Este se ha mostrado (lógicamente) proclive a extender su control a la actuación de los Estados miembros del Consejo de Europa aun cuando éstos apliquen el Derecho de la Unión (a diferencia de lo decretado por el Tribunal de Luxemburgo en relación con el citado Tratado internacional sobre la estabilidad). Desde esta perspectiva resulta cuestionable el Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, en el que el Tribunal de Justicia determina que el borrador de Acuerdo de Adhesión de la UE al CEDH⁶⁰ no es compatible con los Tratados comunitarios. Aunque alguna de sus observaciones puede ser compartida sin reservas, el grueso de la argumentación revela un

⁵⁷ He realizado un exhaustivo examen del asunto Melloni y sus implicaciones constitucionales en «Primacía del Derecho de la Unión y derechos constitucionales. En defensa del Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional* 106 (2016), 479 ss.

⁵⁸ BvR 2735/14. Ver, en el plano doctrinal, Arzo Santisteban, Xabier: «Karlsruhe rechaza la Doctrina Melloni del Tribunal de Justicia y advierte con el control de la identidad constitucional (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 15 de diciembre de 2015, 2 BVR 2735/14)». *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo* 58 (2016), 109 ss.

⁵⁹ Sobre esta visión de la primacía, Matia Portilla, Francisco Javier: «De primacía, derechos y tribunales». En VV.AA: *La Constitución española treinta años después de la integración europea*. Tirant lo Blanch. En prensa.

⁶⁰ Documento examinado por el autor de estas líneas en «La adhesión de la UE al CEDH hoy: una valoración de los trabajos realizados hasta el momento». En Gordillo, Luis (dir.): *Constitutionalism of European Supranational Courts. Recent developments and challenges*. Aranzadi. Cizur Menor, 2015, 217 ss.

claro temor a que la actuación global de la Unión se encuentre sometida al Tribunal de Estrasburgo, mientras él no dispone de tan amplias facultades de control. Un temor que debe superar si acepta, como ya han hecho todos los Estados miembros, que el Convenio debe ser respetado en cualquier actuación de los poderes públicos, con independencia del fundamento jurídico (estatal o de la Unión) que la justifique.

Vemos, pues, que en materia de derechos fundamentales y humanos se han producido avances en la Unión Europea, pero que todavía hay un amplio espectro de mejora.

9. Hemos constatado, pues, que hay luces y sombras en el proceso europeo de integración⁶¹. Por eso es legítimo preguntarse si tiene sentido seguir profundizando en la integración europea o es mejor optar por un modelo intergubernamental, que deje en los Estados miembros un mayor margen de actuación política. Pero para responder esta cuestión sería necesario identificar previamente cuáles son los retos actuales de los Estados miembros. A esta cuestión se dedican las siguientes líneas.

IV. *Los retos actuales*

10. Se ofrecerá a continuación una breve exposición de los principales desafíos a los que se enfrentan los Estados europeos. Es probable que el listado ofrecido no coincida con el harían otros expertos, porque se verá condicionado por la especialidad de su autor, pero es razonable pensar que todos los aquí recogidos presentan importancia.

En todo caso, podríamos articular los retos en tres ejes: políticos, económicos y sociales. Esta disección se realiza a efectos meramente expositivos aunque se sea consciente de que algunos problemas están, lógicamente, interrelacionados. Así, por ejemplo, resulta evidente que la garantía de una procura existencial para las personas que se encuentran en Europa supondrá realizar un esfuerzo económico añadido.

⁶¹ No nos hemos detenido en el manido «déficit democrático» porque, a nuestro modesto entender, no existe. Si se acepta que la Unión Europea sigue siendo hoy una organización internacional resulta lógico que los Estados miembros sigan siendo, como son, los señores de los Tratados. Imponer una lógica constitucional a un organismo internacional supone, desde esta perspectiva, incurrir en un error lógico.

11. Comenzando por los problemas políticos se ha hecho ya referencia al cortoplacismo con el que actúan los partidos políticos en muchos países europeos. Es oportuno profundizar ahora este fenómeno para tratar de definir sus causas y sus (devastadoras) consecuencias.

Desde una perspectiva general, podría afirmarse que el margen de la actuación política es, por esencia, más limitado hoy que hace un siglo. Si centramos nuestra mirada en los partidos estatales europeos resulta evidente que muchas decisiones que antes podían adoptar les vienen ahora impuestas por factores exógenos. Y, además, el campo político también se ha limitado de forma evidente una vez que se ha producido la caída de los países (comunistas) del este de Europa. En cierta medida, se ha producido una globalización ideológica que limita extraordinariamente el juego de la política. De ahí que el discurso político se centre más en medidas sencillas y populistas (bajar impuestos, subir prestaciones sociales) que en ofrecer un ambicioso programa que pondere los intereses en juego. Se elude, igualmente, la regulación de materias complejas que pueden dividir a la sociedad⁶². Este fenómeno de cierta infantilización de la política puede conectarse con la muy escasa educación cívica que se imparte en nuestro país y la escasa ejemplaridad de los dirigentes políticos que hace notar el profesor Aragón⁶³.

Por otra parte, la finalidad de los partidos políticos es hacerse con el poder. Ello les genera no solamente la capacidad de gobierno, sino también la posibilidad de copar un buen número de puestos institucionales, que se extienden a todos los órganos posibles (colonización del espacio público⁶⁴), incluyéndose entre estos, indebidamente, los encargados de controlar su actuación. Por mediatizar, se están sirviendo también, sin rubor alguno, de los

⁶² Así, por ejemplo, en el muy reciente Congreso del Partido Popular se ha optado por aplazar el debate sobre la gestación subrogada, por tratarse de una medida polémica (*El País*, 12 de febrero de 2017).

⁶³ «Encuesta». *Teoría y Realidad* 35 (2015), 59. Se aprecia ya una simplificación en el proceso comunicativo (en la extensión y la profundidad) que se concreta en máximas absolutas, huérfanas de matices.

⁶⁴ La profesionalización de la política ha conducido a nuestro país a prácticas tan desafortunadas como que el político que se presenta como líder del partido para ocupar un determinado puesto (Alcalde, Presidente autonómico) y no lo consigue, en vez de quedarse liderando la oposición, opte por pasar a otro órgano estatal (habitualmente el Senado).

mecanismos de democracia directa y participativa en su propio beneficio⁶⁵.

No podemos ahondar aquí en las muchas carencias que presentan los partidos políticos (falta de democracia interna, financiación ilegal, tramas de corrupción, etc.⁶⁶). Baste con señalar ahora que se ha generado una evidente desafección hacia las estructuras partidistas en España⁶⁷ y en otros Estados europeos, y que deben adoptarse urgentemente medidas que palién este fenómeno⁶⁸ que, aún sin quererlo, compromete el Estado democrático. No es casual el renacimiento de los nacionalismos territoriales (basados más en futuribles que en realidades) y los partidos populistas (ya sean estos de extrema derecha o de extrema izquierda).

12. Europa se enfrenta a importantes retos económicos, retos que traen causa de diversos factores. Sin pretender realizar una lista exhaustiva de estos, podrían citarse, al menos, el envejecimiento de la población, las altas tasas de desempleo y los efectos de un mercado global en el que nuestros productos (asociados, en su producción, con garantías sociales y salarios razonables) deben competir con otros mucho más baratos por basarse en fórmulas laborales incompatibles con nuestro sistema de valores. La apuesta por mejorar nuestra competitividad pasa, necesariamente, por el ajuste de los costes de producción, lo que suele incidir, en la práctica, y en el mejor de los casos, en el empeoramiento de las condiciones laborales.

⁶⁵ Resulta interesante examinar, por ejemplo, el tenor de las preguntas realizadas en las consultas ciudadanas. Sobre este fenómeno, resulta muy interesante la lectura de Biglino Campos, Paloma (dir.): *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2016.

⁶⁶ Ver, recientemente, Matia Portilla, Francisco Javier (dir.): *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2016.

⁶⁷ Ver, por todos, y entre muchos, Ridao Martín, Joan: «La crisis del Estado de partidos o ahora sí que viene el lobo». *Teoría y Realidad Constitucional* 35 (2015), 479 ss.

⁶⁸ Algunas medidas han sido propuestas por el autor de este trabajo [en «Estado constitucional y democracia: algunas consideraciones sobre la actual desafección hacia la clase política (ensayo)». En Rubio Llorente, Francisco; Jiménez Campo, Javier; Solozábal Echavarría, Juan José; Biglino Campos, Paloma y Gómez Montoro, Ángel (eds.): *La Constitución Política de España. Estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2016, 179 ss.] y por Oscar Sánchez Muñoz [en «Los partidos y la desafección política: algunas propuestas desde el campo del Derecho Constitucional». *Teoría y Realidad Constitucional* 35 (2015), 413 ss.].

En el plano macroeconómico, destacan las persistentes amenazas vinculadas con el alto nivel de endeudamiento (público y privado) y con el déficit de las cuentas públicas. La imposición de medidas públicas de ahorro (recortes) y el desplome de las condiciones laborales en el sector privado han provocado que se haya ampliado, significativamente, la desigualdad social.

Casi todos estos datos, que se formulan con carácter general, son aplicables en sus mismos términos al Estado español⁶⁹. Ciertamente se constata un crecimiento (aunque más ralentizado) de nuestra economía, pero también un alto endeudamiento (más público que privado) y una alta tasa de desempleo⁷⁰. También se subraya la alta tasa de contratos temporales, que se vinculan con la pobreza y con una lógica disminución de la productividad, si bien aquélla comenzó a disminuir en 2015, entre otros datos⁷¹. Especial interés posee que se subraye en dicho Informe que la desigualdad en la distribución de la renta ha aumentado durante la crisis y es hoy una de las más elevadas en la UE⁷². Y este dato, aunque pueda ser sometido a revisión crítica⁷³, puede explicar que los colectivos

⁶⁹ Como acredita el reciente informe semestral sobre España elaborado por la Unión Europea, que puede ser consultado en https://ec.europa.eu/info/file/98100/download_es?token=5bREU308. Se recoge en este documento el *Informe sobre España 2017, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos* y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo *Semestre Europeo de 2017: evaluación de los avances en las reformas estructurales y la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos de conformidad con el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 [SWD(2017) 67 final - SWD(2017) 93 final]*.

⁷⁰ *Ibidem*, 1.

⁷¹ *Ibidem*, 3. Se alude también a la existencia de deficiencias educativas, bajo rendimiento de la innovación, los altos costes vinculados con la creación de empresas y la escasez de profesionales cualificados y la carencia de una política adecuada de contratación pública nacional (p. 4).

⁷² *Ibidem*, 8. Debe recordarse, en esta materia, que, «En la mayoría de los países del mundo, incluyendo el nuestro, el tratamiento fiscal a las grandes fortunas y las rentas del capital resulta mucho más favorable que el otorgado a las que provienen del trabajo» [Navarro, Pedro Antonio: «Impuesto rico, impuesto pobre: El 75 por ciento de los empresarios españoles tributa como mileurista». *El siglo de Europa* 1002 (2013) 32 ss.].

⁷³ Especial difusión ha alcanzado el escrito de Ignacio Moncada y Juan Ramón Rallo sobre *Mitos y realidades sobre La desigualdad en España: ¿Realmente es España uno de los países más desiguales de Europa?* Instituto Juan de Mariana. Madrid, 2016, en el que se defiende que nuestro país presenta escasa desigualdad en la distribución de la riqueza, en el consumo, y en la distribución de la renta (porque no se computan

que están pagando la crisis y que no tienen gran cosa que perder giren su mirada hacia los partidos que hacen promesas radicales y prometen soluciones sencillas a problemas complejos.

13. Finalmente, resulta también evidente que los Estados europeos se enfrentan a serios problemas sociales que guardan directa relación con la globalización y el choque de civilizaciones.

No se trata únicamente de traer aquí a colación el manido debate entre la defensa de las sociedades multiculturales y de los que optan por imponer una cierta asimilación a los portadores de una cultura ajena a la socialmente dominante⁷⁴. Siendo esta polémica relevante, es oportuno hacer notar que la complejidad de las sociedades actuales va mucho más lejos de la presencia de personas venidas de otros países y de otras culturas.

En efecto, se ha constatado ya que también existen problemas derivados de la desigualdad económica, y sigue siendo una exigencia ínsita al Estado social la de remover las diferencias existentes para que la igualdad de los individuos y grupos en los que se integra sea real y efectiva⁷⁵ (art. 9.2 CE). Es oportuno recordar, en este sentido, la inteligente propuesta de Eliseo Aja de separar las nociones de extranjería (carencia de nacionalidad) e inmigración (personas que provienen de países menos desarrollados por motivos económicos y que precisan de mayor auxilio social)⁷⁶.

Acaso estas dos variables (marginalidad económica y orígenes diferentes), enriquecidas con otras componentes (frustración escolar, imposibilidad de incorporarse al mercado laboral, ser discrimi-

factores tales como los alquileres y el coste de las prestaciones en especie – educación, sanidad y vivienda social –) (pp. 36-37).

⁷⁴ Cualquier aproximación a esta cuestión debe partir del difundido trabajo del profesor Giovanni Sartori (*La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Taurus. Madrid, 2001), en el que defiende una sociedad abierta, pluralista, y que asuma una tolerancia recíproca (y, lógicamente, limitada). Contrasta esta visión con la del multiculturalismo como ideología, que subraya las diferencias y las ensalza, y que ha sido asumida, por ejemplo, por Will Kymlicka (*Ciudadanía multicultural*. Paidós. Barcelona, 1996). Éste y otros autores atacan el individualismo propio del Estado liberal, que, sin embargo, sigue siendo reivindicado por otros autores, como Julio Carabaña [«A favor del individualismo y contra las ideologías multiculturalistas». *Revista de Educación* 302 (1993), 61 ss.].

⁷⁵ Artículo 9.2 CE. Ver, en el plano doctrinal, García Herrera, Miguel Ángel (coord.): *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1997

⁷⁶ En *Los derechos de los inmigrantes en España*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2009., 19-20.

nados, etc.), permitan extender el fenómeno de ciudadanos europeos que han decidido abandonar sus seguros países para ir a Siria para enrolarse al Estado Islámico⁷⁷. A Khaled Kelkal «el Islam le proporcionaba una identidad, un sentido de pertenencia a una gran familia en un país como Francia donde, por otra parte, él nunca había encontrado su lugar»⁷⁸.

Lo cierto es que la radicalización de jóvenes nacionales europeos, algunos conversos y otros inmigrantes de segunda o tercera generación, y los atentados sufridos en suelo europeo⁷⁹, han provocado un temor (cuando no rechazo) hacia las personas que mantienen culturas o creencias ajenas a los credos mayoritarios presentes en las sociedades europeas. Y eso ha originado, a su vez, un (vergonzante) comportamiento con los refugiados que huyen de esa misma barbarie que nos asusta⁸⁰, en el que se ha impuesto el miedo a la diferencia sobre los derechos fundamentales y los valores en los que ellos se asientan. Nuestros gobernantes, en vez de recordarnos que estos éxodos se han producido antes en Europa, con otros protagonistas, y que los valores se dignifican cuando su defensa conlleva un sacrificio, buscan evitar todo desgaste electoral que podría derivarse de cierta altura de miras.

14. Hemos constatado que existen serios retos políticos, económicos y sociales que deben afrontar los Estados europeos. Se ha indicado también, y debe insistirse en ello, que no se trata de problemas estancos, sino que existen interrelaciones entre estos tres planos, que complican, y mucho, las cosas⁸¹. Lo que nos queda por

⁷⁷ Ver Cano Paños, Miguel Ángel: «El caso Khaled Kelkal: una clave para entender la radicalización islamista en la Europa del año 2015». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 17 (2015), 4.

⁷⁸ *Ibidem*, 9.

⁷⁹ Entre otros: Revista Charlie Hebdo, París, 7.1.2015; Supermercado Hyper Cacher, París, 9.1.2015; Centro Cultural, Copenhague, 14.2.2015; Sala Bataclán y otros lugares, París, 13.11.2015; Aeropuerto y Metro, Bruselas, 22.3.2016; Ataque con camión, Niza, 14.7.2016; ataque con camión, Berlín, 19.12.2016. Debe subrayarse que estos no son ni los más abundantes ni los más graves, que se producen en lugares como Turquía, Irak y Afganistán y afectan, mayoritariamente a árabes y musulmanes.

⁸⁰ Ver, *supra*, apartado 7.b del presente estudio.

⁸¹ Resulta indiscutible, por ejemplo, que existe una tensión entre la productividad (económica) y el Estado social. Ver Matia Portilla, Francisco Javier: «Libertades y derechos económicos» (en la obra coordinada por Felipe Chiarello de Souza Pinto, Daniel Francisco Nagao Menezes y Ernani de Paula Contipelli, *Concepções dos Direitos Econômicos e Fundamentais*. Arraés. Belo Horizonte, 2016, nota 78).

determinar es cuál es la mejor forma de abordar estos problemas, si optando por ampliar la intergubernamentalidad en el seno de la Unión Europea u optando por una mayor integración política. A esta cuestión dedicamos las últimas líneas del presente ensayo.

V. *¿Más autonomía constitucional o mayor integración política? (la respuesta)*

15. En líneas anteriores hemos realizado un sumario recorrido por los principales avances y retos que se han producido en la Unión Europea, así como sobre las amenazas que se ciernen sobre sus Estados miembros. Lo que nos queda por determinar es cuál es la mejor forma de afrontar tales retos y amenazas.

Este interrogante nos lleva a la clásica dialéctica integración vs. cooperación que ha sido ampliamente debatida en el pasado⁸² y que ha vuelto a ponerse de actualidad a raíz de la crisis del Euro⁸³. Sería ingenuo tratar de recordar aquí, con el detalle preciso, cada una de las posiciones doctrinales que se han mantenido por parte de los distintos autores en esta materia. Resulta complicado, incluso, tratar de presentar una esquemática clasificación de posibles modelos de integración para la Unión Europea, porque muchos expertos particularizan sus propuestas acompañándolas de matices propios.

Y, sin embargo, las posiciones actuales son, más o menos, parecidas a las que se han debatido en el pasado siglo. Algunos autores siguen patrocinando una moderada integración, de corte fun-

⁸² Ver Stone Sweet, Alec y Sandholtz, Wayne («European integration and supranational governance». *Journal of European Public Policy* 1997/3, 297 ss.), Ohrgaard, Jakob C («Less than supranational, more than intergovernmental: european political cooperation and the dynamics of intergovernmental integration». *Millennium: Journal of International Studies* 1997/1, 1 ss.), Bergmann, Julian y Niemann, Arne («Theories of European Integration». En VV.AA: *The SAGE Handbook of European Foreign Policy*. SAGE. Nueva York, 2015, 166 ss.) y muchos de los estudios citados en el apartado 2 del presente estudio. Ver también la recopilación de estudios reunidos en http://www.ie-ei.eu/fr/7/integration-europeenne_57-1.

⁸³ Como acreditan, entre otros muchos, los trabajos de Renaud Dehouusse, autor que recuerda que no solamente algunas instituciones tuvieron más poder, sino también más independencia en su actuación [«*The new supranationalism*». *Paper prepared for presentation at the ECPR General Conference* (Montreal, agosto 2015), 20] y de Hans-Wolfgang Platzer, que reclama una mayor profundización en el principio democrático y el modelo social en la Unión [«*Rolling Back or Expanding European Integration?*». *International Policy Analysis*. Berlín, febrero 2014, 1 ss.].

cional⁸⁴ (ahora neofuncional⁸⁵), que pivotaría sobre la cooperación intergubernamental. Otros expertos abogan por la creación de un Estado federal⁸⁶. Un tercer grupo de profesores defienden un modelo de integración intermedio (entre el estatal y el intergubernamental) o específico para la Unión Europea. Se habla, así, de un cambio de naturaleza de la Unión Europea, de una Europa de dos⁸⁷ o más⁸⁸ velocidades, y de elegir entre una mayor intergubernamen-

⁸⁴ Sobre el funcionalismo, ver, por todos, Closa, Carlos: «... E pur si muove: teorías sobre la integración europea». *Revista de Estudios Políticos* 85 (1994), 340 ss. Recuerda que Mitrany vincula la autoridad y el margen de actuación del gobierno más con criterios técnicos más que políticos. La integración funcional no precisa, pues, de un marco constitucional común.

⁸⁵ *Ibidem*, 341: Haas asume la lógica expansiva de la integración de sectores, principalmente referida a actividades económicas, y su extensión a otras cercanas o conectadas con ellas (spillover), que se produciría de forma automática. Ver también, especialmente, Maravcsik, Andrew: «*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*». *Common Market Law Review* 1993/4, 473 ss. (especialmente, 474-478) y, con carácter general, los estudios de Teodor Lucian Moga («The contribution of the neofunctionalist and intergovernmentalist theories to the evolution of the european integration process»). *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences* 2009/3, 796 ss.) y Thomas Risse («Neo-Functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration»). *Journal of European Public Policy* 2005/2, 291 ss.).

⁸⁶ Ver, en el plano dogmático, Castaldi, Roberto: «*A federalist framework theory of European integration*». *Centro Studi Federalismo*. Turín, 2007.

⁸⁷ Así, por ejemplo, Sergio Fabbrini defiende que los Estados de la zona euro se integren políticamente, mientras que los Estados miembros actuales y futuros que no lo estén puedan coordinarse para alcanzar fines y objetivos diferenciados de aquellos. [en «*After the Euro crisis. A new paradigm on the integration of Europe*». *ARENA Working Paper* 05/2014, 18. Ver también Wasserfallen, Fabio: «*Political and economic integration in the EU: The case of failed tax harmonization*». *Journal of Common Market Studies* 2013, 14]. En sentido cercano, Sidjanski, Dusan: «*The federal approach to the European Union or the quest for an unprecedented european federalism*». *Research and Policy Paper* 14. Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe Jacques Delors. París-Berlín, julio 2001, 77.

⁸⁸ Ver Majone, Giandomenico: «*Rethinking european integration after the debt crisis*». *The European Institute Working Paper* 3/2012. Universidad Global de Londres. Londres, 2012. El autor recuerda que la UE convive con otras muchas organizaciones europeas y regionales (Benelux, Consejo nórdico, etc.) (*ibidem*, 27). También resulta interesante la aportación de Nicole Koenig, que recuerda que la Unión actúa con múltiples velocidades y niveles (en «*A differentiated view of differentiated integration*». *Policy Paper* 140. Groupement d'Études et de Recherches Notre Europe Jacques Delors. París-Berlín, 2015). Ver, también, Schimmelfennig, Frank; Leuffen, Dirk y Rittberger, Berthold: «*The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*». *Working Paper* 137. Institute for Advanced Studies, Department of Political Science. Viena, 2014.

talización⁸⁹ o una mayor integración⁹⁰). Y hay incluso quien opina que debemos ocuparnos de la desintegración europea como nuevo fenómeno real (y, por lo tanto de estudio⁹¹).

Lo cierto es, sin embargo, que la «integración diferenciada» parece ser la última expresión de moda⁹². Esta orientación ha sido muy clara en el Consejo Europeo a partir del Brexit, llegándose a afirmar que «ha tomado nota de que una Unión cada vez más estrecha permite distintas vías de integración para los distintos países, al permitir a los que deseen ahondar en la integración avanzar, al tiempo que respeta el deseo de los que no quieren seguir profundizando más»⁹³. Más recientemente, se ha apostado por la mayor pro-

⁸⁹ Algunos autores entienden que la crisis del euro ha sido manejada a partir del intergubernamentalismo liberal (ver, por ejemplo, Schimmelfennig, Frank: «Liberal intergovernmentalism and the euro zone crisis», disponible en https://www1.ethz.ch/eup/people/schimmelfennig/publications/LI_euro_crisis.pdf). Esta noción remite a una categoría específica, que combina racionalidad y neofuncionalismo, y que adquiere una clara centralidad en la Unión Europea [Moravcsik, Andrew y Schimmelfennig, Frank: «*Liberal Intergovernmentalism*». En Wiener, Antje y Diez, Thomas (eds.): *European Integration Theory*. Oxford University Press. Oxford, 2009, 84-85]. Sin embargo, Andrew Moravcsik señala las relevantes diferencias entre neofuncionalismo y el intergubernamentalismo (si el primero enfatiza el consenso tecnocrático, el segundo las coaliciones domésticas; si el primero busca la mejora del interés común, el segundo subraya el papel del poder relativo, mientras el primero se apoya en los eurofuncionarios, el segundo subraya la autonomía de los líderes nacionales). Por eso afirma que, «irónicamente, el déficit democrático de la Unión Europea puede ser una fuente fundamental de su éxito» (en «Preferencias...», *cit.*, 518). En sentido cercano, afirman Philipp Genschel & Markus Jachtenfuchs que «cuanto más involucrada esté la Unión Europea en el ejercicio de los poderes centrales del Estado, menos se verá como un Estado» [En «*More integration, less federation: the european integration of core state powers*». *Journal of European Public Policy* 2016/1, 14].

⁹⁰ Archick, Kristin: «*The European Union: Current Challenges and Future Prospects*». *Congressional Research Service*. Washington, junio 2016, 15.

⁹¹ Scheller, Henrik y Eppler, Annegret Eppler: «*European Disintegration - non-existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research? Preliminary Thoughts for a Research Agenda*». *Working Paper Series* 02/2014. Institute for European Integration Research. Refuerza esta tesis la idea de que el seguimiento a los Estados del sur de Europa por su alto endeudamiento trae causa, fundamentalmente, de la desconfianza de los pueblos y de los gobernantes de los restantes Estados miembros de la Unión (ver Dehoussé, Renaud: «The new...», *cit.*, 19).

⁹² Adviesraad Internationale Vraagstukken: «*Differentiated Integration: Different routes to EU cooperation*». *Advisory report* 98 (2015), 28.

⁹³ Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 26 y 27 de junio de 2014, 11, punto 27. Se afirmará en la Agenda estratégica para la Unión en tiempos de cambio que «Nuestra diversidad es un activo, nuestra unidad hace la fuerza. En nuestra Unión existen diferentes grados de cooperación e integración» (*ibidem*, 14). Sería preciso determinar entonces si los Estados de la zona Euro optarían

fundización en la unión económica y monetaria de los Estados de la zona euro⁹⁴, en el contexto del resultado del referéndum celebrado en Gran Bretaña.

Esta idea se recoge en un muy interesante informe sobre la integración diferenciada en la Unión Europea, elaborado por el Consejo asesor sobre relaciones internacionales de los Países Bajos, que merece ser examinado con más detalle. Sus autores estiman que «Los sentimientos e identidades nacionales son cada vez más dominantes, a juzgar por los debates nacionales en varios estados miembros. Mientras tanto, las crisis no sólo en la periferia de la UE sino también dentro de sus fronteras exigen, más que nunca, políticas comunes»⁹⁵.

En todo caso, los autores justifican este modelo de integración útil para una serie de materias posibles (pensiones y políticas fiscales, empleo y condiciones de trabajo, salud pública, medio ambiente, clima, energía, aplicación de la política de inmigración y asilo, cooperación en el ámbito de la defensa, etc.), siempre que se impongan algunos límites (respeto de los valores fundamentales de la Unión, de sus objetivos y su estructura)⁹⁶. Pero expresan⁹⁷, también, un acertado temor a que se abuse de este modelo, se creen nuevos organismos europeos que prescindan de las instituciones de la Unión (especialmente, del Tribunal de Luxemburgo), se debilite la cohesión de la misma Unión en su conjunto o se vea alterado el equilibrio de fuerzas estatales.

A nuestro juicio la multiplicación de sujetos de Derecho internacional no es la solución, sino la perpetuación de algunos problemas (los directamente relacionados con la Unión Europea⁹⁸) y la

por una mayor profundización o se limitarían a establecer una coordinación económica y monetaria. Por esta segunda posibilidad, que rechaza la existencia de una Europa dura, se pronuncia Vivien A. Schmidt (En «*The new EU governance: new inter-governmentalism, new supranationalism, and new parliamentarism*». *Working Papers* 16. Istituto Affari Internazionali, 2016, 10).

⁹⁴ Sección primera sobre Gobernanza económica de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea. Se acompaña como Anexo I a las *Conclusiones del Consejo Europeo* celebrado en Bruselas los días 18 y 19 de febrero de 2016, 12.

⁹⁵ Adviesraad Internationale Vraagstukken: «Differentiated...», *cit.*, 19.

⁹⁶ *Ibidem*, 28-29.

⁹⁷ *Ibidem*, 30.

⁹⁸ Discrepamos, en este punto, de la opinión de que la integración diferenciada, articulada en los semestres europeos, aportaría mayor legitimidad a la gobernanza del

más difícil resolución de los retos estatales examinados en líneas anteriores. No se trata únicamente de que la realidad ya sea excesivamente compleja en el momento de escribir estas líneas⁹⁹, ni de que aumentar la creación de otras plataformas (internacionales o europeas) de cooperación sea algo que tenga un límite natural, sino de que no es una buena manera de resolver los retos a los que antes se ha hecho referencia. Basta recordar los problemas de legitimidad de la Unión Europea (déficit democrático, mayor defensa efectiva de los derechos fundamentales), los retos nacionales políticos (gobiernos estatales débiles y faltos de proyecto político), sociales (desigualdad social, envejecimiento de la población, multiculturalismo) y económicos (endeudamiento, excesivos déficits) para poder afirmar que los primeros desaparecerían plenamente con la instauración de un Estado europeo y que los segundos podrían ser más fácilmente afrontados si existiera una unidad de acción respecto de ellos. Las tensiones populistas que existen a nivel estatal no solamente son, hoy, un peligro para las viejas democracias estatales, provocan también gobiernos extremadamente débiles. Ninguno de ellos por sí sólo está en condiciones de afrontar los serios retos, sociales y económicos, provocados por la globalización, que se suman a los políticos.

Es verdad que la integración política europea presenta evidentes problemas (¿Hay un demos europeo? ¿Cuál será la lengua de la Unión?), pero conviene subrayar que también están en juego los valores occidentales que todos compartimos, y que deberían ser el estandarte desde el que forjar (nuestra) nueva identidad estatal europea. La proclamación solemne de tales valores puede generar esa ilusión política que prenda en la ciudadanía, al modo de lo ocurrido, hace más de dos siglos, con los habitantes de Estados Unidos. Nuestra situación no es más precaria que la suya en ese momento, y es probable que su profunda creencia en ese proyecto constitucional pueda explicar su magnífico desarrollo político y social. Se

euro, si se articula la presencia de los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo (Schmidt, Vivien A.: «The new...», *cit.*, 13). La historia demuestra, justamente, lo contrario: cuando hay más actuación intergubernamental, el control de los parlamentos (también del Tribunal de Luxemburgo) decrece. Además, la mayor descentralización que el autor propugna haría a la Unión más ineficiente en su actuación (*ibidem*, 14).

⁹⁹ Resulta muy ilustradora la lectura del anexo II de Adviesraad Internationale Vraagstukken: «Differentiated...», *cit.*, 34 ss.

trata de que la Unión Europea asuma los ideales propios de un Estado social, democrático y de Derecho y que siga siendo un instrumento necesario para garantizar la libertad de sus ciudadanos. Igual que el viejo comportamiento de la *City* habría provocado un gran avance para las viejas colonias americanas, el *Brexit* contribuiría, ahora, decisivamente, a la creación de los Estados Unidos de Europa.

Abstract

Integration model or intergovernmental model? To answer this question it is necessary to set the actual nature of the EU. Afterwards there will be analysed the light and shadow of the European integration process; the article focuses on the main challenges that both the EU and the Member States are facing nowadays. The article argues that the institutional model (integration is better than the intergovernmental mechanism) is more efficient in order to reach the objectives of the European Union.

È opportuno insistere nel processo d'integrazione europea o è meglio adottare un modello intergovernativo? Per rispondere al quesito posto dal titolo del presente studio è necessario, in primo luogo, analizzare la vera natura dell'Unione europea. A tale proposito, analizziamo gli aspetti positivi e più critici del processo d'integrazione europea, soffermandoci sulle attuali sfide che l'Unione europea e gli Stati membri devono affrontare. Si sostiene che il modello istituzionale dell'integrazione sia più efficace di quello intergovernativo per il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea.