



# ¿HACIA UNA EUROPA FEDERAL?: CIUDADANÍA, CONSENSO, TIEMPO Y VOLUNTAD

JOSÉ MARÍA GIL ROBLES Y GIL DELGADO

## 1.- Federalismo

Vayamos paso a paso, pues el término federalismo se ha vuelto entre nosotros tan ambiguo que resulta sobremanera resbaladizo.

Empezaré, por tanto, por intentar delimitar algunos conceptos.

## 2.-Federalismo integral o federalismo institucional

Cuando se habla de federalismo, sobre todo en relación con Europa, conviene aclarar si hablamos de federalismo en sentido integral o en sentido más limitadamente institucional.

El primero es la teoría que, partiendo del derecho de toda comunidad humana a regirse a sí misma – lo que los clásicos como mi abuelo Enrique Gil y Robles o Jacques Maritain llaman “autarquía” - desemboca en un complejo sistema de poder ordenado de menor a mayor, según el bien conocido principio de subsidiariedad. No solo el poder político, sino todos los poderes que en la compleja sociedad de nuestros días existen.

Alexandre Marc o Denis de Rougemont son autores destacados, entre los fundadores de Europa, por sostener expresamente un federalismo integral, pero en mayor o menor grado, todos los impulsores de esta idea de Europa están inspirados en esta concepción de Europa como una densa red de autogobiernos.

El federalismo institucional no es sino la articulación jurídica de esa red de autogobiernos.

## 3.- Federalismo y soberanía

El federalismo ha planteado desde siempre, un desafío conceptual irresoluble a los partidarios de la soberanía como poder, absoluto, perpetuo e indivisible que diría Juan Bodino. Federalismo, por principio, es poder dividido y no hay más que releer los patéticos esfuerzos hechos por los primeros constitucionalistas que estudiaron los experimentos federales norteamericano, suizo y alemán para tratar de explicar algo aparentemente contradictorio: la realidad de unos estados soberanos con un poder dividido y repartido. Ha sido necesario que pasasen casi dos siglos para que se abriese paso la realidad sobre el prejuicio, la realidad de que la soberanía no es

absoluta sino limitada, y no es indivisible sino susceptible de muchas divisiones.

Conviene recordarlo hoy en día, cuando se invoca continuamente el “derecho a decidir”, que es otra forma de llamar al autogobierno o la soberanía. Derecho a decidir, ¡sí!, desde luego, pero ... derecho a decidir ¿qué?

Salvo casos de severa imbecilidad o inmadurez parece que ninguno de nosotros puede pensar seriamente: “decido lo que quiero y como quiero”. Hay una serie de limitaciones a esa potestad de decidir que vienen dadas por la realidad geográfica, legal, cultural, social y económica en que nos movemos. Desconocer esas limitaciones es la mejor manera de estrellarse.

#### **4.- Federalismo y distribución de competencias**

Con ello estoy poniendo de relieve que en todos los sistemas políticos y especial-

mente en los sistemas políticos complejos, federales o cuasi-federales como el nuestro, resulta clave la cuestión de la distribución de competencias. Dicho de modo menos técnico: el reparto del derecho a decidir. Tanto que, según los constitucionalistas alemanes, la verdadera soberanía reside en último término en “la competencia de la competencia”, el derecho a decidir quien decide qué.

Esa competencia de la competencia en España la tienen las Cortes Generales y nadie más que las Cortes Generales, y aún éstas solo pueden ejercerlo a través de un procedimiento estrictamente reglado con aprobación final de todo el pueblo español en referéndum. Ninguna parte de los españoles puede atribuírselo sin cambiar previamente ese procedimiento.

En la Unión Europea esa competencia de la competencia está atribuida al conjunto de los 28 estados miembros, que la ejercen modificando los tratados por unanimidad. A ninguno pueden obligarle los



demás a cambiar esas reglas y ninguno, claro está, puede obligar a los otros a cambiarlas. Aunque algunos, como por ejemplo los británicos, les guste aparentar lo contrario.

### 5.- Federalismo y doble legitimidad del poder

En los sistemas federales la soberanía está repartida “verticalmente” como resultado de su propio sistema de formación: no es un artilugio para controlar mejor el poder dividiéndolo (aunque esa sea una de sus ventajas), sino que es una situación que se produce porque varios centros de poder se ponen de acuerdo para ejercer una parte de él en común, normalmente porque ya no pueden ejercerlo solos. Este es el origen de los federalismos más clásicos, y también el de la Unión Europea, aunque hoy en día exista también un buen número de federalismos por descentralización (o por “desconstrucción” como ciertos platos de la cocina de autor) de estados previamente unitarios y que prefieren no limitarse a la división de poderes tradicional u horizontal (legislativo, ejecutivo y judicial) y establecer también la vertical (Austria, Canadá, etc.).

En consecuencia, coexisten dos fuentes de legitimidad del poder federal: estados federados (o *länder*, o regiones) o ciudadanos.

Tan definitoria es esta característica que quienes pretenden cerrar los ojos a la naturaleza federal de la Unión Europea consiguieron eliminar del Tratado de Lisboa el artículo del proyecto de Constitución que decía que ésta “nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa”.

Pero, permaneció el artículo 14 del Tratado de la Unión, según el cual, “el Parlamento Europeo estará compuesto por

representantes de los ciudadanos de la Unión” Luego esta fuente de legitimidad del poder permanece, y la otra, la de los estados miembros, nunca se ha discutido.

### 6.- El “federalismo de estados naciones”

“Federalismo de Estados naciones” es una expresión de Delors que, como buen francés, identifica el estado con la nación.

Pero la Unión Europea no es una federación de estados naciones, sino una federación de los Estados miembros – ya sean uninacionales o plurinacionales – y de sus ciudadanos. No de las regiones, los *lander* o las nacionalidades que cada estado miembro pueda reconocer; no, sólo y únicamente los estados miembros y ... sus ciudadanos. Porque tampoco los estados miembros solos constituyen la unión y porque no pueden regirla ni gobernarla solos.

Por tanto, la contestación es clara:

- UNA FEDERACIÓN DE SOLO ESTADOS SIN CIUDADANOS NO SERÍA VIABLE.
- UNA FEDERACIÓN DE ESTADOS Y CIUDADANOS ES LA QUE CADA DÍA SE VA CONSOLIDANDO

a) Como todos los procesos federales, el de integración europea es gradual; las competencias se han ido atribuyendo a la Unión de un modo gradual y progresivo. El famoso método Monnet no consiste esencialmente en dar pequeños pasos hacia la unión, sino en que esos pasos sean sólidos, creadores de lazos fuertes y resistentes. La Unión Europea se ha ido creando como las labores de punto de nuestras abuelas, nudo a nudo, tejiendo una red de intereses que nos unen en una comunidad. Una labor callada, que no se ve, sin la cual

no hay federación y que es la que nos permite seguir unidos en los momentos difíciles.

b) A diferencia de otras empresas federales, no hemos empezado por unir los aspectos más espectaculares del poder: la diplomacia, las fuerzas armadas ... No es un federalismo de fanfarria sino de cocido. Y forzoso es reconocer que la paz resulta mucho menos llamativa que la guerra.

### **7.- Un futuro que requiere paciencia y voluntad de entendimiento**

Es habitual dar a la Unión Europea por fracasada: la crisis, Grecia, la inmigración, las bravuconadas de Putin o las perpetuas dudas del Reino Unido. Todo son motivos para dudar, para recelar, para dar por fracasado un experimento que molesta, que subvierte las ideas adquiridas, que es el único experimento verdaderamente revolucionario porque es el único que no apela a la violencia sino al consenso.

Por eso requiere tiempo, tenacidad, sentido de futuro y voluntad de paz.

