



# UNA EUROPA FEDERAL DE ESTADOS NACIONES: DE NUEVO SOBRE LOS ESTADOS

JUAN MANUEL RODRÍGUEZ BARRIGÓN

La construcción de la Unión Europea, de apariencia siempre inacabada, encuentra su soporte fundador en los Estados que la conforman. No cabe pensar, en los diferentes estadios sobre los que se ha ido profundizando en el modelo integrador, que fuera de las tradicionales técnicas de naturaleza convencional exista otro fundamento originario, si bien ello no constituye un obstáculo para la consolidación progresiva de elementos democratizadores que se asientan particularmente sobre la ciudadanía.

Ahora bien, siendo la integración de los Estados nacionales la que sustenta la progresiva unión política europea, cabe suscitar la necesidad de repensar las funciones del Estado en una Europa acuciada ya por elementos transformadores. Pudiéndose considerar descartado que su futuro, al menos inmediato, sea la implementación de aquellos, tal vez idealizados, Estados Unidos de Europa a los que ya aludiera Winston Churchill<sup>1</sup>, no cabe sino pensar que deba ser bajo el impulso de los propios Estados como se articularán las relaciones particulares entre los miembros de la Unión Europea y, por extensión, cuál haya de ser la caracterización subjetiva de la misma.

## 1.- La crisis del Estado

Constituye un lugar común para la reflexión de constitucionalistas e internacionalistas el persistente interés por encontrar acomodo a la evolución de los Estados en un contexto transformación de las relaciones intersubjetivas, especialmente las que se generan con el fenómeno de la globalización. Ciertamente, son numerosos los aspectos en los que se aprecia un declive cierto de los Estados nacionales, que se manifiestan como estructuras demasiado grandes para abordar los problemas que se desarrollan en el seno de las comunidades sobre las que se constituyen, y demasiado pequeñas cuando se observan inmersas en los grandes asuntos que envuelven al conjunto de la Comunidad Internacional<sup>2</sup>. Sin embargo, tampoco puede desconocerse que el Estado constituye aún el referente fundamental del ejercicio del poder público, impregnado con variadas adjetivaciones que realzan diferentes dimensiones de su ejercicio, y expresa las pretensiones últimas de grupos sociales que pretenden con ello su consolidación.

En nuestros días es patente que la globalización ha operado mutaciones sobre las relaciones internacionales, y que el Es-

tado pierde niveles de autoridad que se manifiestan en la incapacidad para ejercer en su plenitud derechos que se desprenden de su condición soberana. Ciertamente, tales limitaciones presentan frecuentemente caracteres voluntaristas por cuanto que se desprenden de la propia sujeción a las normas internacionales; sin embargo, puede realizarse una aproximación desde la perspectiva de las funciones que desarrolla, y los perfiles críticos adquieren una dimensión ampliada, por cuanto que pone de relieve incapacidades fácticas nada desdénables.

Como se ha venido poniendo de relieve<sup>3</sup>, hay sectores en los que se hacen particularmente visibles las aseveraciones sostenidas sobre la desconfiguración de las atribuciones de los Estados por la pérdida de influencia sobre elementos funcionales sobre los que se sostiene. Especialmente, son la economía y la seguridad funciones esenciales en las que se aprecia en nuestros días que los Estados han perdido la relevancia que tradicionalmente han tenido, y sobre las que históricamente se ha construido en buena medida su razón de ser.

Junto a estas consideraciones que entroncan el debilitamiento del Estado frente a poderes exteriores al mismo, existen factores propiamente endógenos que podrían contribuir a ello. La configuración de entidades territoriales subestatales forma parte de las tradiciones constitucionales de buena parte de los Estados en la actualidad, sea bajo formulaciones federales, regionales o locales. La descentralización y, fundamentalmente, la desconcentración de poderes estatales en entidades territoriales constituye un factor de fragmentación que, eventualmente, puede restar capacidades al conjunto del Estado para afrontar de forma colectiva las funciones que le son inherentes. No cabe duda de que, en gran medida, esta forma de organización constituye una expresión democrática que fa-

cilita la proximidad del ejercicio del poder al ciudadano; sin embargo, debe tenerse presente que la concepción de las mismas bajo elementos de carácter político ha propiciado, en ocasiones, la relajación de los controles que las instituciones estatales pueden ejercer sobre ellos y dificulta las posibilidades de introducir regulaciones idénticas para el conjunto del territorio nacional, o distorsiona las posibilidades de que los ciudadanos perciban el sentido real de la igualdad que debe garantizar el Estado para sus nacionales.

Con independencia de la valoración que ello merezca, lo cierto es que incide sobre los poderes efectivos que los Estados ejercen, relativizando su eficacia como modelo organizativo. En este sentido, debe hacerse notar una cierta tendencia a contrarrestar tales problemas; así, algunos Estados europeos han iniciado procesos de reagrupamiento de estas entidades territoriales estatales, acuciados por carencias de carácter financiero que ponen de relieve la ineficiencia económica y las dificultades de sostenibilidad de una institucionalidad fragmentada<sup>4</sup>. Pero tales motivaciones no pueden ocultar que dentro de la Unión Europea existen territorios organizados políticamente que no sólo podrían debilitar las potestades estatales, sino que manifiestan abiertamente pretensiones disgregadoras que se soportan sobre identidades particularizadas.

Esto evoca, de forma inmediata, si el clásico concepto de Estado-nación continúa siendo el referente básico que garantiza la continuidad de estas organizaciones, lo que tiene una relevancia fundamental para la conformación futura de la propia integración europea. En este sentido, cabe recordar que el Estado nacional históricamente se ha definido bajo nociones asentadas como la soberanía, la nación y el territorio. La desvinculación entre los conceptos de Estado y Nación se encuentra ya

ampliamente superada, apareciendo pues como indisociables en buena medida para identificar a las comunidades políticamente organizadas a través de instituciones y sometidas a un régimen jurídico común<sup>5</sup>. Sin embargo, elementos como la soberanía o el territorio aparecen sometidos a la transformación que imponen los nuevos modelos de relación económica, social y política que se desprenden del fenómeno globalizador. Las relaciones entre actores, fundamentalmente económicos, se ha remodelado más allá de los territorios, de modo que incluso la agrupación regional de Estados aparece condicionada por la interdependencia del propio proceso de globalización. Se transforman las tradicionales atribuciones que monopolizaban los órganos gubernamentales, empeñados y comprometidos ya por garantizar a sus ciudadanos niveles de bienestar que dependen de actores externos.

Pero todo ello no apunta a la desaparición del Estado, si bien se hace perceptible que su condición de entidad dominante y “entronizada” pierde no sólo protagonismo escénico, sino fundamentalmente poderes efectivos que quedan diluidos no sólo en entidades políticas, ya sean de carácter internacional o interno, que de forma efectiva regulan o administran sectores de fundamental importancia, sino también por la presencia de poderes de otra naturaleza que condicionan su actuación.

Con todo, se hace patente una tendencia a reconocer que el Estado se encuentra avocado a una cierta futilidad, que se aprecia, por otra parte, en la relajación de la participación de lo público a través de los tradicionales instrumentos normativos, lo que limita ciertamente las capacidades de intervención del poder público en sectores tradicionalmente reservados. No cabe duda de que el influjo de la globalización sobre la tradicional concepción de las fronteras está contribuyendo a recon-

formar la significación del Estado. Lo que es una realidad patente en el ámbito de la economía o la incontenible celeridad de las comunicaciones, obliga a reconsiderar las funciones del mismo en un entorno que se vuelve inestable por la creciente importancia que adquieren actores que escapan a las tradicionales relaciones de poder entre entidades soberanas.

Es aquí donde el concepto de seguridad reaparece con una significación renovada, extendiéndose a dimensiones que tienden a englobar el conjunto de riesgos a los que se ven sometidas las sociedades, y que desbordan el estricto concepto de agresión exterior que se reservaba a las funciones de la defensa. Pero ni siquiera en estos dominios los Estados presentan las capacidades suficientes para abordarlos, no tanto por las dificultades para identificar riesgos o amenazas de forma singularizada, cuanto por las insuficiencias para poder abordarlos de forma aislada, ya sea por la caracterización transnacional de su origen o por la inconcreción del mismo diluido entre actores sin un soporte territorial cierto.

En estas condiciones, en buena medida generalizables para todos los Estados, cabe suscitar si la integración que se encarna en la Unión Europea constituye un factor añadido a la señalada crisis del Estado o una técnica para su incardinación.

## 2.- El Estado en el proceso de integración europea

La construcción europea ha tomado al Estado como elemento medular desde sus orígenes, lo que ha dotado al proceso de unas características singulares y generado una terminología de identificación que tradicionalmente se ha incardinado en el concepto de supranacionalidad. Pueden evocarse, en esta perspectiva, la formulación propuesta por el propio Schuman, quien

proclamara que “Le sentiment de la solidarité des nations l'emportera sur les nationalismes désormais dépassés. Ceux-ci ont le mérite de doter les États d'une tradition et d'une solide structure intérieure. Sur ces soubassements anciens, il faut édifier un étage nouveau. Le supranational reposera sur les assises nationales. Il n'y aura ainsi aucun reniement d'un passé glorieux, mais un épanouissement nouveau des énergies nationales, par leur mise en commun au service de la communauté supranationale”<sup>6</sup>.

No cabe duda de que en Europa las diferentes sociedades que la forman toman al Estado como referente para su identificación. Esta percepción continuista constituye, siquiera formalmente, un límite aún insuperable dentro de la integración, especialmente cuando los ciudadanos han podido percibir que el debilitamiento de los Estados para favorecer el establecimiento de estadios más avanzados de integración anunciaba su desaparición. Así puede ser interpretado el rechazo que se ha expresado en algunos Estados a conceptos evocadores de atribuciones estatales como ocurrió con la ciudadanía de la Unión<sup>7</sup>, o la expresión “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”<sup>8</sup>. Siendo legítimas las posiciones expresadas democráticamente, parecen apuntar no tanto los límites de la integración en sí misma, sino la pervivencia de los Estados dentro de la misma, especificando así la continuidad de esta organización. Consecuentemente, la propia construcción europea queda identificada por su soporte estatal.

Ciertamente, los perfiles intergubernamentales son compatibles con la creciente concepción de la soberanía como elemento que no se ejerce con carácter exclusivo, dado que los poderes estatales no pueden ser comprendidos ya de manera independiente de su dimensión transnacional, lo que apunta a ciertos caracteres de inclu-

sión. Esta formulación está presente en los Tratados que instituyen la Unión Europea. Más allá de los componentes que construyen el mercado interior, sometido tradicionalmente a un régimen de comunitarización expansivo, existen ámbitos de sobresaliente importancia que quedan sometidos a un régimen de competencias confluyentes de la Unión y de los Estados miembros. Así, se puede apreciar que el poder de decisión queda en manos de los Estados, resistentes a que sus potestades nacionales queden diluidas en el sistema institucional integrador. Por ello, las propias atribuciones que se confieren a la Unión quedan limitadas por la presencia de un modelo de distribución de competencias que facilita que los Estados puedan, eventualmente, limitar o controlar en su generación y en su operatividad.

Ahora bien, siendo ello así, no puede dejar de mencionarse que precisamente la debilidad del Estado para afrontar aisladamente fenómenos de tan extraordinario calado y complejidad como la crisis financiera desencadenada en el año 2008 ha puesto de relieve problemas de extraordinaria importancia, más allá de los componentes económicos desencadenantes. Las limitadas realizaciones alcanzadas con el Tratado de Lisboa, sin ser desdeñables, abundan en buena medida en las insuficiencias del modelo de integración, paliadas forzosamente por las circunstancias que han promovido la implementación de nuevos avances. Los mismos se asientan sobre instrumentos que perfilan, por fin, una auténtica Unión Económica y Monetaria, que requerirá el establecimiento de una unión bancaria, una unión fiscal y una mayor coordinación de política económica<sup>9</sup>.

Sin embargo, existen carencias profundas que se han manifestado precisamente por las tensiones que se producen entre la caracterización intergubernamental de la toma de decisiones, y su consecuente



inspiración en la protección de los intereses nacionales, y las necesidades de dotarse de medios económicos y técnicos que atiendan situaciones de emergencia como las vividas en algunos Estados miembros. En estas condiciones, la invocación de la solidaridad y la respuesta con una condicionalidad que conduce a la austeridad asfixiante para los pueblos no goza de la comprensión de quienes sufren de forma más directa tales medidas: los ciudadanos. Cabe admitir que la relación entre la Unión Europea y sus ciudadanos se ha venido caracterizando como un “consenso pasivo”<sup>10</sup>, que empieza a transformarse por las críticas que suscita el comportamiento de sus instituciones, ampliamente incomprendidas. Los cauces de relación que se han dispuesto para los ciudadanos tienen un significado democrático relevante, pero la adhesión a los mismos resulta a todas luces limitada, percibiéndose esencialmente que son los Estados los que incardinan la realización de los principios democráticos que están entre los valores esenciales de la construcción europea.

Y precisamente son estos componentes democráticos que definen a los Estados de la Unión los que pueden estar siendo puestos en cuestión. Con independencia de los aspectos relativos a la gobernabilidad de la gestión propiamente europea, lo cierto es que buena parte de los Estados miembros se han visto sometidos a tensiones que comprometen sus capacidades soberanas, acuciados por carencias que se han suplido con la asunción de compromisos y obligaciones que conllevan exigentes sacrificios a sus poblaciones. Situaciones realmente extremas han puesto en grave riesgo no sólo el entramado jurídico de algunos Estados por las dificultades de garantizar su aplicabilidad, sino también la capacidad para sostener sus modelos organizativos democráticos. El propio Consejo de Europa ha puesto un énfasis particular, en su caracterización como organización para la democracia, por las consecuencias graves que las restricciones económicas conlleva para el conjunto de los ciudadanos en Estados europeos, incluida sus capacidades de participación en las instituciones, constreñidas



en sus poderes por las medidas que habían de aplicar, y las desconfianzas que se han despertado en las mismas por cuanto que no han podido prever las consecuencias de la crisis ni han sido capaces de dar una respuesta ágil y moderada a la misma<sup>11</sup>.

Pero no son éstos los únicos retos a los que se enfrentan los Estados europeos. En ámbitos sometidos a las competencias exclusivas de los Estados miembros, acontecimientos recientes empiezan a poner de relieve las insuficiencias de sus capacidades para afrontar situaciones sin el concurso de otros Estados y de la propia Unión Europea. Verdaderamente, no representan problemas nuevos, pero adquieren una entidad desbordante que requiere volver a cuestionar la eficacia de los mecanismos dispuestos dentro del sistema integrador para afrontarlos, y acometer decididamente medidas que pueden superar la ordenación de competencias entre los Estados y la Unión Europea.

Más concretamente, la crisis migratoria que se produce en el extremo oriental del Mediterráneo en relación con los refugiados que han generado los conflictos de Siria y otros países asiáticos y africanos han evocado no sólo las deficiencias de la regulación europea, sino también la necesidad imperiosa de asumir solidariamente las cargas que ello supone para los Estados, reticentes a diluir sus atribuciones y potestades decisorias en una materia tan sensible. De forma similar, la intergubernamentalidad de la Política Exterior, Seguridad y Defensa se encuentra en un punto crítico para conciliar intereses nacionales y de la Unión, a pesar de que se hagan patentes avances hacia posiciones más depuradas y completas cuando se ven comprometidos la paz y la seguridad, como ha ocurrido más recientemente respecto del conflicto de Siria<sup>12</sup>.

Con todo, y sin aventurarse en sensacionalismos, la concatenación de acontecimientos parece apuntar la oportunidad de hallar respuestas más completas, que se hacen previsibles en la medida en que la construcción europea tradicionalmente se ha venido impulsando con un carácter funcional. Tal vez no sea precipitado observar que la Unión Europea se encuentra en una encrucijada que puede afectar no tanto a la asunción de nuevas funciones o a la depuración normativa en algunos sectores, cuanto a la oportunidad de introducir una redefinición de su propia naturaleza en la medida en que el modelo de relaciones que se fija en su seno no facilita la resolución de problemas compartidos.

### **3.- Hacia un federalismo de Estados nacionales**

Constatado que el Estado sufre cierto declive funcional en las sociedades contemporáneas, y que no son ajenos a ello los Estados de la Unión Europea, la reflexión debe ser conducida a retomar su sentido y, por extensión, a contribuir al de la propia integración. Ciertamente, puede descartarse a día de hoy una hipótesis maximalista que apuntara a la desaparición de los Estados diluidos en la construcción de la Unión, la resistencia a ello obliga a observar con pragmatismo que sus potestades continúan siendo un componente esencial del modelo, aun siendo constatado que existen factores que contribuyen a su transformación.

Sobre esta premisa, los debates sobre el futuro de la Unión Europea se han nutrido en los últimos tiempos de aportaciones relevantes orientadas a dotarla de una formulación más avanzada, que permita convertirla en una respuesta válida y eficaz ante los desafíos que ha de abordar Europa. Cabe evocar los debates sobre la entidad real del federalismo que se anuncia,

cuyo alcance propositivo se adentra en la conveniencia de que la progresiva atribución de competencias desde los Estados a la Unión se reacomode y sistematice sobre el soporte de un nuevo Estado europeo. Sin embargo, aun tomando como base una federación de Estados soberanos, algunas voces se han alzado a favor de que los derechos de los ciudadanos y de los pueblos deben estar garantizados de forma conjunta, tomando como base fundamental la participación ciudadana a escala europea que se plasma en una democracia que se asienta sobre una cultura política y un espacio político propiamente europeos<sup>13</sup>. Precisamente la necesidad de salvaguardar los valores europeos, y tomando como componente central la defensa de la dignidad humana sobre la que se construyen los derechos humanos, Habermas apunta la necesidad de avanzar en una concepción federal que salvaguarde los valores europeos que se han fraguado sobre las realizaciones democráticas de los Estados miembros, en particular, las garantías formales del Estado de Derecho, el Estado de bienestar, la seguridad social y la autonomía individual. Pero todo ello soportado sobre la construcción de una identidad europea que supere las concepciones estatales nacionales<sup>14</sup>.

Con una perspectiva más limitada, recientemente se ha vuelto a impulsar la idea de una Europa federal de Estados nacionales. Más concretamente, el Presidente de la Comisión, Durão Barroso, declaró: "Hago un llamamiento en el día de hoy a la creación de una Federación de Estados-nación. No de un súper-Estado, sino de una Federación democrática de Estados nación que puedan abordar nuestros problemas comunes compartiendo soberanía de modo que cada país y cada ciudadano disponga de mejores medios para controlar su propio destino. Se trata de la Unión con los Estados miembros, no contra los Estados miembros. En la era de la globalización,

unir soberanías significa más poder, no menos"<sup>15</sup>.

No es pretensión de estas líneas profundizar en la caracterización de los modelos que se anuncian, pero sí inducir a la reflexión sobre algunas consideraciones elementales que apuntan a una idea constructiva de la Unión Europea sobre bases federales, a la que parece avocado este proceso de forma ya irrefrenable<sup>16</sup>. Pero es importante tener presente que existen tensiones sobre los límites que se marca a la integración, por cuanto que no son pocas voces que empiezan a observar que las soluciones a los problemas de las sociedades europeas son tratados de modo más eficiente en sede estatal que a escala europea. El resurgimiento de posiciones "nacionalistas" y el reflejo que ello pueda tener en la proyección futura del proceso no debe ser en modo alguno minusvalorado. Sin minimizar el auge de posiciones extremas en los resultados de algunos procesos electorales, y la evidencia de la disconformidad de los ciudadanos, pueden traerse las ideas subyacentes a la posición británica respecto de la Unión Europea como una expresión de estas tendencias renacionalizadoras.

Especialmente preocupante puede ser la misma cuando afecta a materias de significación fundamental como son los derechos humanos. Con independencia del alcance que se otorga a los mismos, y especialmente en relación con los extranjeros, hay aspectos particularmente importantes que habrán de ser objeto de un tratamiento más completo en esta proyección futura de la Unión dando continuidad a su soporte Estatal. En particular, se hace necesario que el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales obtenga una homogeneidad mayor entre los Estados por comparación a la Unión Europea. No cabe duda de que un aspecto de restricción soberana sobresaliente es precisamente la sumisión de los Estados no sólo al cumplimiento de



un catálogo de derechos definidos para todos, sino también la obligatoriedad de las decisiones de carácter jurisdiccional que se adopten para garantizar su cumplimiento. Esta función esencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha sido puesto en cuestión por algún Estado miembro como Gran Bretaña, que aprecian con recelo el estrechamiento de los márgenes de apreciación que mantienen los Estados respecto de la Convención<sup>17</sup>, pero que también abre a las críticas la incomprensión de las decisiones cuando son intereses fundamentales de los Estados los que entran en juego y generan debates sobre la utilidad de los mismos entre los propios ciudadanos<sup>18</sup>.

La propia Unión Europea, a pesar de los intentos persistentes por incorporarse a los mecanismos de control previstos en la Convención del Consejo de Europa, encuentra en su naturaleza dificultades para verse sometida a ella. El más reciente rechazo por el Tribunal de Justicia de someter el ordenamiento de la Unión al

control jurisdiccional del TEDH<sup>19</sup> abunda en los problemas de compatibilidad entre ambos sistemas en relación con el control de las normas. Con independencia de la corrección técnica de tal pronunciamiento, la realidad es que existe una asimetría difícilmente sostenible entre los Estados y la Unión Europea que lleva de suyo a que las normas y actuaciones estatales queden sometidas al mismo, mientras escapan a ello las emanadas de las instituciones de la Unión. La corrección sobre esta situación se hace tanto más exigible en una proyección futura de profundización en las funciones que desarrolla la Unión y que, al menos en parte, escapan a la acción exclusiva de los Estados que la componen, particularmente en sectores que se hacen especialmente sensibles como los derechos nacionales de Estados terceros, sector en el que es previsible una creciente actividad en el ejercicio de competencias que han sido objeto de atribución o sometidas a una cooperación particularmente estrecha.



Con todo, el camino de una mayor unión política se hace insoslayable ya, marcado por una de las dimensiones de la integración como la unión económica y monetaria. La difícil concepción de una moneda única sin una entidad soberana que la respalde ha generado problemas desconocidos que exigen una respuesta. La degradada situación económica, la destrucción del tejido económico y sus graves consecuencias sociales, se ha extendido por diversos Estados, y tiene su exponente más crítico en la situación de Grecia. Pero las consecuencias, más directamente perceptible en los afectados, no quedan limitadas a Estados en particular, sino que se extiende sobre el conjunto de los que participan en la Unión económica y monetaria.

Ahora bien, las circunstancias extremas vividas durante el verano del año 2015, pone en cuestión no sólo las necesidades acuciantes de medidas adoptadas mediante acuerdos intergubernamentales, sino que evoca posibilidades oscilantes entre la renovación de las posiciones federalistas que apuestan por una integración más completa, y la conveniencia de que los Estados retomen sus funciones primigenias, sometiendo a las técnicas relacionales internacionales las soluciones a los problemas financieros.

Los riesgos de fragmentación son ciertos. Pero precisamente aunando esfuerzos por parte de los Estados miembros y las Instituciones europeas se empiezan a perfilar proyecciones en el seno de esta Unión Económica y Monetaria que requieren reflexión suficiente y profunda por cuanto que contiene elementos de definición política que pueden precisar una construcción de características ciertamente federales. Recobra una especial importancia en esta materia el impulso que han dado los Cinco Presidentes recientemente<sup>20</sup>, que aglutinan la representatividad del conjunto de las instituciones políticas de la Unión, con in-

teresantes propuestas destinadas a mejorar la responsabilidad democrática, la legitimidad y la consolidación institucional. En buena medida, contienen un alcance propositivo limitado que persigue la consolidación en el sistema de la Unión de instrumentos de naturaleza intergubernamental generados con relativa urgencia y alejados de los lentos procedimientos de reforma de los Tratados, pero induce a la reflexión ampliada por cuanto que podrían aparecer como un pilar interesante para la construcción de un modelo de características propiamente federales entre los Estados que participan en el euro.

Pero, por otra parte, el proceso afronta tensiones conservacionistas del modelo actual, de caracteres claramente intergubernamentales. Los mismos están asentados con firmeza en la formulación de una Unión Europea que se impulsa sobre la base de intereses netamente nacionales. Son éstos los que promueven los compromisos futuros, de modo que se profundizará en la misma solamente en aquellos ámbitos en los que el Estado resulte insuficiente para alcanzar los objetivos marcados por las políticas nacionales. Tal vez la expresión más depurada de esta formulación se encuentre en la posición expresada por el Reino Unido tradicionalmente, pero que empieza a apuntar cierta quiebra en la voluntad de avanzar de forma conjunta con todos los Estados, e incluso puede conducir a una cierta renegociación de posiciones que incrementaría las diferencias de niveles de participación en la propia Unión Europea y las normas que de ella emanan<sup>21</sup>.

#### 4.- A modo de conclusión

La Unión Europea debe volver sobre sí misma. Las dificultades de adaptación del modelo que se diseñó en el Tratado de Lisboa a los imperiosos problemas que acucian a la Unión exigen retomar la reflexión

sobre las tendencias intergubernamentales y el federalismo indefinido seguido hasta ahora.

Los componentes de legitimación sobre los que se sustenta tienen al Estado como elemento central, protagonista del proceso constitutivo y del modelo de gobierno en el que el Consejo tiene su principal decisor. Sin embargo, una evolución de corte federalista podría continuar tomando como sustento al Estado soberano pero armonizando su posición en la defensa y protección de intereses superiores asumidos por la propia Unión. La encarnación en la misma de funciones soberanas constituye en buena medida el reflejo de las atribuciones competenciales tan amplias cedidas en el proceso de integración, y la culminación de la construcción de la Unión Económica y Monetaria constituye una oportunidad crítica en esta dirección. Convertida la zona sometida al régimen del euro en el núcleo motriz de la construcción europea, aún carece de elementos de gobernabilidad que permitan desplegar toda su funcionalidad y evitar los desencuentros profundos que promueven las tensiones entre los Estados. De este modo, además, quedaría consolidado un modelo en el que la preeminencia de los más grandes se transformara en posiciones hegemónicas, incompatibles con las reglas de igualdad entre los miembros y las garantías de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. Precisamente sobre este particular, en una perspectiva federalista, sería interesante contemplar la posibilidad de que fueran los ciudadanos quienes eligieran de forma directa a quien se atribuyera la más alta representación de la Unión, evitando la dispersión actual entre presidentes de Instituciones que representan intereses diferentes y son elegidas por métodos diversos. Más allá de la simbología que ello representa, prefiguraría un modelo de poderes con una caracterización democrática más avanzada.

Aun cuando ésta pueda expresarse de formas variadas, no cabe duda de que el principio de subsidiariedad desempeñará una función primordial. No sólo en orden a aproximar el ejercicio de las competencias a los ciudadanos, garantizando en todo caso el bien común, sino aglutinando bajo la misma un modelo que facilite la participación de los diferentes niveles de poder (incluidos los subestatales). Aun cuando la empresa no resulta tarea difícil en la perspectiva politológica, los principios y valores sobre los que se ha fraguado la idea contemporánea de Europa, no cabe duda de que la luz que guíe este camino por recorrer deben ser los principios y valores que estructuran la identidad europea. A pesar de que los mismos generalmente pasan desapercibidos para los europeos, y su apreciación parece reservada a élites intelectuales y políticas, hacerlos tangibles debe ser un objetivo inexcusable.

Un exponente nítido de lo que ha de evitarse ha sido el tratamiento otorgado a la crisis griega durante el verano de 2015. Ciertamente es que no era la primera ocasión en que la situación económica del país helénico merece un tratamiento particularizado desde el punto de vista financiero, y que disfunciones graves arrastradas durante años no encuentran solución sin sacrificadas medidas comprometidas con el futuro, especialmente cuando el común interés por evitar el derrumbe de la zona euro se hacía perceptible; sin embargo, con un método estrictamente intergubernamental, la defensa de posiciones nacionales parecía huir de la inexcusable solidaridad que está presente en el interés general europeo. La irrealidad de decisiones validadas democráticamente pone de relieve el alcance real de una integración basada también en la interdependencia, pero que ha olvidado en gran medida al ciudadano. Los sacrificios que se ven obligados a hacer no se han visto acompañados de una especificación, ni tan siquiera una toma en consideración,



de los derechos fundamentales que se verán comprometidos en tales circunstancias.

Con todo, completar la Unión Europea y devolver a los ciudadanos las esperanzas en un futuro compartido, constituye uno de los principales desafíos a los que se enfrentan los Estados europeos en los próximos años, lo que conllevará, previsiblemente, una disminución de su protagonismo, pero también la realización de las funciones para las que surgieron.

## NOTAS

(1) "Discours à la jeunesse étudiante", Université de Zurich, 1946. En sus conclusiones, Churchill retoma la expresión que ya utilizara Victor Hugo en un discurso pronunciado en el Tercer Congreso Internacional de la Paz, París, 1849.

(2) Entre otros, y como idea sintética, CARRILLO SALCEDO, J.A.: "Droit international et souveraineté des états: Cours général de droit international public", Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, T. 257, 1996, pp. 35-221.

(3) Puede verse, entre otros, VERCAUTEREN, P., "La crise de l'État dans l'Union européenne", *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2001, vol. 2, pp. 293-315.

(4) Es el caso de Francia con la importante reforma emprendida en las administraciones, destinadas a reducir el número de entidades regionales, o la reforma del modelo de provincias en Italia, que conducen a un reforzamiento de los poderes de las autoridades estatales frente a las entidades territoriales.

(5) Es de destacar, en esta línea, la posición expresada por el Tribunal Constitucional español en su sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010, en la que subrayaba que "En el contexto del Estado democrático instaurado por la Constitución, es obvio que, como tenemos reiterado, caben cuantas ideas quieran defenderse sin recurrir a la infracción de los procedimientos instaurados por el Ordenamiento para la formación de la voluntad general expresada en las leyes (por todas, STC 48/2003, de 12 de marzo). Y cabe, en particular, la defensa de concepciones ideológicas que, basadas en un determinado entendimiento de la realidad social, cultural y política, pretendan para una determinada colectividad la condición de comunidad nacional, incluso como principio desde el que procurar la conformación de una voluntad constitucionalmente legitimada para, mediando la oportuna e inexcusable reforma de la Constitución, traducir ese entendimien-

to en una realidad jurídica. En tanto, sin embargo, ello no ocurra, las normas del Ordenamiento no pueden desconocer ni inducir al equívoco en punto a la “indisoluble unidad de la Nación española” proclamada en el art. 2 CE, pues en ningún caso pueden reclamar para sí otra legitimidad que la que resulta de la Constitución proclamada por la voluntad de esa Nación, ni pueden tampoco, al amparo de una polisemia por completo irrelevante en el contexto jurídico-constitucional que para este Tribunal es el único que debe atender, referir el término “nación” a otro sujeto que no sea el pueblo titular de la soberanía”.

(6) El texto puede consultarse en *Pour l'Europe*, Nagel, Paris, 1963 (5e Edition, 2010).

(7) Como se sabe, el 2 de junio de 1992 el referendun celebrado en Dinamarca para la ratificación del Tratado de Maastricht arrojó un resultado de rechazo por parte del pueblo danés por un 50,7 % de los votos, siendo una de las causas la institucionalización de la ciudadanía de la Unión, así como otros avances atributivos de competencias estatales a la Unión creada.

(8) Firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, no pudo entrar en vigor por la paralización sufrida en las ratificaciones después de ser rechazado por los ciudadanos franceses (por mayoría del 54,68%) y de los Países Bajos (por mayoría del 61,6%).

(9) Puede recordarse que, entre los avances en esta materia, están el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución, que forman parte de una Unión bancaria que se completa con el apoyo financiero del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Es relevante asimismo el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria, acuerdo de naturaleza internacional que obliga a todos los Estados salvo a Reino Unido, República Checa y Croacia.

(10) Como se señala en el *Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, publicado en mayo de 2010.

(11) Esta preocupación es expresada en un conjunto de resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, entre las que podemos destacar *La situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe* (Résolution 1547 (2007)); *La situation de la démocratie en Europe – Défis spécifiques des démocraties européennes: le cas de la diversité et des migrations* (Résolution 1617 (2008)); *La démocratie en Europe: crises et perspectives* (Résolution 1746 (2010)); y muy especialmente en *La crise de la démocratie et le rôle de l'Etat dans l'Europe d'aujourd'hui* (Résolution 1888 (2012)).

(12) Conclusiones del Consejo Europeo de 16 de marzo de 2015. Estrategia regional de la UE para Siria e Irak, así como en relación con la amenaza que representa el EIIL/Daesh.

(13) FERRY, J.M., *La question de l'Etat européen*, Ed. Gallimard, Paris, 2000.

(14) HABERMAS, J., *La constitución de Europa*. Trotta. Madrid, 2012.

(15) Discurso sobre el estado de la Unión 2012, pronunciado el día 12 de septiembre de 2012. Se retoma de este modo la idea formulada por Jacques Delors para diseñar el futuro de Europa, cobrando así actualidad en los debates.

(16) Con las dificultades y diversidad de planteamientos que puede generar, y que bajo una perspectiva política han sido bien delimitados por SIDJANSKI, D., “L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit”, *Notre Europe*, 2001.

(17) La posición expresada por el Primer Ministro británico sobre este particular, puede ser consultada en <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-on-the-european-court-of-human-rights>

(18) España tampoco ha escapado a estos debates como consecuencia de la condena en el asunto *Del Río Prada c. España* (demanda n.º 42750/09), por sentencia del TEDH de 21 de octubre de 2013 (Gran Sala), en un asunto relacionado con sanciones penales a terroristas condenados.

(19) Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, en el que se pronuncia sobre el Proyecto de acuerdo de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

(20) “Realizar la Unión Económica y Monetaria europea”, Informe de Jean-Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi y Martin Schulz.

(21) La posición del Reino Unido en relación con una futura negociación para redefinir su posición dentro de la Unión Europea se expresa en una carta dirigida por el Primer Ministro británico al Presidente de la Comisión. Puede verse el texto en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/475679/Donald\\_Tusk\\_letter.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf)