

LA UNIÓN EUROPEA: DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA, PASANDO POR EL DERECHO

ANTONIO BAR CENDÓN

Catedrático de Derecho Constitucional

*Catedrático Jean Monnet ad personam de Derecho Constitucional de la UE Universidad
de Valencia*

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. El ser de la Unión Europea: La teoría.
- III. El ser de la Unión Europea: La realidad.
- IV. El deber ser de la Unión Europea: Las reformas.
- V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Decir hoy en día que la Unión Europea (en adelante Unión, o UE) está en crisis es ya un excesivamente manido lugar común. Y, sin embargo, es también un hecho incontestable. La diferencia se encuentra en quien lo dice y qué es lo que se pretende decir cuando tan manido lugar común es utilizado.

Lo que sí es también un hecho es que, con excesiva frecuencia, cuando se analiza el contenido de esa crisis, cuando se pretende delimitar su perfil y, sobre todo, cuando se trata de aportar soluciones a la misma, ello se hace desde la perspectiva del Estado nacional soberano, con todo el aparato doctrinal y conceptual elaborado por el constitucionalismo democrático desde los años de la revolución liberal, en los siglos XVII y XVIII, y consolidado a lo largo del siglo XIX. Y, claro es, el análisis resulta totalmente desenfocado y las soluciones que se aportan son inadecuadas, cuando no, a veces, absolutamente desquiciadas. Y ello, no tanto porque muchos de esos conceptos y doctrinas sean antiguos, se encuentren desfasados, sino porque se trata de aplicarlos a una realidad o entidad política bien diferente, la cual, por un lado, es mucho menos que un Estado, pero, por otro lado, es mucho más que un Estado.

La UE es menos que un Estado porque, verdaderamente —desde un punto de vista formal—, nunca ha pretendido serlo y, más bien al contrario, las Comunidades Europeas se constituyeron como una alternativa a la Federación de Estados europeos —los «Estados Unidos de Europa»— que algunos pretendían y que resultó imposible

constituir en aquél difícil momento histórico de Europa¹. Las Comunidades Europeas fueron establecidas como un proceso abierto de integración progresiva —como volveremos a ver más adelante—, el fin de cuyo proceso no ha sido previsto nunca de manera formal. En este sentido, la UE es hoy algo parecido a un edificio sin culminar —un Estado incompleto— cuyas plantas superiores no pueden ser terminadas hasta que las condiciones políticas y económicas lo permitan. Por ello, con los datos de hoy, ni la UE es un Estado ni tampoco es previsible que lo sea en un futuro cercano. No es, pues, adecuado —ni política ni teóricamente— aplicarle conceptos doctrinales previstos para el análisis y crítica del Estado democrático constitucional, ni tampoco, desde luego, esperar de ella —o exigirle, como se hace cotidianamente— cosas que sólo se puede esperar o pretender de un Estado soberano, con plenitud de poderes.

Y, por otro lado, la UE es mucho más que un Estado, por cuanto une en su seno a veintiocho Estados europeos que han renunciado a una parte de su poder soberano para trasladarlo a esta nueva entidad, sometiéndose voluntariamente a sus decisiones, y así permitir su existencia y funcionamiento. Claro que, en este proceso, ni los Estados han transferido a la UE la totalidad de su poder soberano, ni tampoco lo han hecho de manera absoluta sobre aquellas materias en las que se ha permitido la actuación de la UE. Así, las competencias de la Unión son hoy clasificadas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE) en cuatro bloques, en función del carácter de la atribución de poder —«principio de atribución»— realizada por los Estados: competencias exclusivas de la Unión (solo cinco), competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros (son las más: doce), competencias de coordinación (sólo dos), y competencias de apoyo o complemento (siete). Y, en este sentido, tampoco es adecuado aplicarle a la Unión conceptos doctrinales previstos para el análisis del Estado democrático constitucional, ni esperar de ella cosas que no puede hacer porque carece de capacidad competencial para ello. Aquí se produce la gran paradoja de que, por un lado, los Estados son —desde el punto de vista formal— muy celosos de su competencia, que pretenden proteger frente a la Unión con instrumentos como el principio de subsidiariedad y su mecanismo de control, mientras que, por otro lado, exigen de ella soluciones a sus problemas que la reducida y vigilada capacidad competencial de la UE no puede aportar.

Por otra parte, un amplio sector de quienes ponen hoy el dedo en la yaga de la crisis de la UE lo hacen, no para taponar la herida, sino para profundizar en ella, quizá con la intención de causarle la muerte. Nos encontramos aquí con un amplio sector doctrinal y político que puede ser encuadrado en lo que se ha venido en denominar «euroescéptico». Se trata de un campo un tanto difuso y heterogéneo, que va de la extrema derecha a la extrema izquierda —que critica la propia esencia, o existencia, de la UE por ser extremadamente intervencionista o «socialista», o, muy al contrario, por ser extremadamente liberal y «capitalista»—, con un sector intermedio, más moderado, que pretende reformas radicales en la estructura y contenido sustancial de la UE —con similares argumentos—; cambios que, sin embargo, supondrían un grave retroceso en

1 Sería Winston Churchill quien propusiera esta idea de una gran federación de Estados europeos, bajo la denominación de «Estados Unidos de Europa», en un trascendental discurso pronunciado en la Universidad de Zurich, el 19 de septiembre de 1946, justo un año después de dejar su cargo de Primer Ministro del Reino Unido.

el camino de la integración política ya andado a lo largo de estos sesenta años de su historia, poniendo en riesgo su propia existencia. Pero, de esto último no nos vamos a ocupar aquí y dejamos intencionadamente a un lado este tipo de literatura crítica.

En las líneas que siguen, pues, vamos a tratar de precisar *a)* qué es la UE y cuáles son las concepciones que, desde el Derecho o desde la Ciencia Política, resultan más acertadas a la hora de describir su esencia o contenido jurídico-político; *b)* qué hace o en qué estado se encuentra en la actualidad; y *c)* hacia donde camina, cuáles son las soluciones que se aportan para la pervivencia y desarrollo de esta experiencia política enteramente novedosa en la historia de la humanidad.

II. EL SER DE LA UNIÓN EUROPEA: LA TEORÍA

El ser de la UE es quizá una de las cuestiones más debatidas en el seno de la doctrina, tanto jurídica —del Derecho Constitucional y del Derecho Internacional—, como de la Ciencia Política. Y no es de extrañar: la sustancia de la UE es muy difícilmente contenible en el recipiente de conceptos previstos para contener otras realidades jurídico-políticas —el Estado democrático-constitucional— y, además, no es una realidad estática, sino que es dinámica. Es un proceso abierto de integración política, cuyo contenido sustancial ha ido cambiando progresivamente en su naturaleza —de puramente económico ha pasado a político— y en su estructura constitucional —de proceso complejo de integración y cooperación, a proceso predominantemente de integración con ciertas dosis aún de cooperación—. Ello hace que muchas de las definiciones o concepciones realizadas de la UE se hayan convertido en inadecuadas o insuficientes en el mismo momento de su formulación, dado que no sólo los parámetros conceptuales utilizados eran inadecuados, sino que la fluidez de la realidad comunitaria ha hecho que surgiesen nuevos elementos que la modificaban y que no eran incluidos en esas concepciones. Esto ha llevado también a otras formulaciones teóricas a abandonar el intento de conceptualización de la UE como una entidad y centrarse en su conceptualización como un proceso.

No permite el marco de este trabajo realizar un análisis exhaustivo de todas las formulaciones teóricas realizadas hasta el presente para definir a la UE —en términos estáticos o en términos dinámicos— desde sus comienzos, como un complejo de tres Comunidades Europeas de sólo seis Estados miembros y ámbito material muy reducido, hasta el presente: una unión más estrecha de veintiocho Estados, más compleja en su estructura interna y, desde luego, más amplia tanto en número de Estados miembros —en vías de ampliación a otros ocho—² como en competencias. Por otra parte, muchas de estas formulaciones teóricas o conceptuales no son más que pequeñas variaciones o complemento de otras previamente formuladas y, además, en algunos casos, su cons-

2 En este momento hay cinco Estados considerados formalmente «Estados candidatos», es decir, con orden de negociación y negociaciones ya iniciadas o a punto de iniciarse: Turquía, Islandia, Macedonia, Montenegro y Serbia. Y hay también tres Estados considerados «Estados candidatos potenciales», es decir, que han expresado su deseo de entrar en la UE, pero con los que todavía no se ha decidido abrir negociaciones formales: Albania, Bosnia-Herzegovina, y Kosovo. De acuerdo con este proceso (si no se extiende también a otros Estados como Ucrania, Bielorusia, o Moldavia), la UE podría llegar a tener treinta y seis Estados en un futuro no muy lejano.

trucción teórica está tan lejos del interés del Derecho constitucional que no merece la pena entretenerse en ellas, en la medida en que nada aportan a la comprensión de la UE desde una perspectiva jurídico-política, que es la aquí nos interesa.

En este sentido, quizá debamos comenzar por precisar qué es la UE en sus datos básicos, fundamentales, para poder comprender o analizar las diferentes formulaciones teóricas que sobre la misma se han realizado. La UE es, *a)* en primer lugar, una asociación libre de Estados soberanos que, en un determinado momento de su historia, han decidido unirse y, para ello, renunciar a una parte de su soberanía para —en los términos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea— «crear una Comunidad de duración ilimitada, con sus propias instituciones, su propia personalidad, su propia capacidad legal y de representación en el plano internacional y, más en concreto, con poderes reales derivados de una limitación de soberanía o una transferencia de poderes de los Estados». Una transferencia de poder soberano que, si bien se produce sólo en un terreno limitado, ha permitido a las Comunidades Europeas, primero, y a la Unión Europea después, crear «un cuerpo de Derecho que les obliga a ellos mismos [los Estados] y a sus ciudadanos»³. *b)* En segundo lugar, la Unión actual —como las Comunidades Europeas en sus inicios—, no es un modelo de entidad política prediseñado y específicamente querido de esta manera, con unos perfiles y contenido jurídico-político ya culminados; muy al contrario, la Unión es el resultado de una frustración, del fracaso de un proyecto inicial de unión política, de carácter federal, de los Estados democráticos del Occidente europeo tras la Segunda Guerra Mundial. Y *c)* en tercer lugar, en este sentido, el proceso de unificación de esos Estados en pos de la consecución de unos objetivos comunes —el primero y principal de ellos fue, desde luego, la paz entre los Estados fundadores— no se hizo de una manera uniforme, sino que se hizo de una manera progresiva en determinadas áreas —primero cooperación y luego integración— y, en otras, de manera diferenciada —en una áreas integración y en otras sólo cooperación—. Entendiéndose por «integración» aquel proceso por el cual los Estados miembros se funden entre sí —aunque sólo sea en ámbitos determinados— para formar una tercera entidad —las Comunidades, la Unión— a la que atribuyen competencia para decidir sobre todos ellos de manera vinculante o irresistible; y por «cooperación», aquel proceso por el cual los Estados se comprometen a actuar de manera conjunta y a aceptar las decisiones en las que todos están de acuerdo —que normalmente se adoptan en el Consejo—, pero manteniendo su plena soberanía para poder incumplir aquellas decisiones en las que no hay un acuerdo unánime, decisiones que, en realidad, no pueden ser adoptadas precisamente por la inexistencia de esa unanimidad. Así, en el ámbito de la integración, los Estados están obligados a cumplir las decisiones adoptadas en común, aunque hubiesen votado en contra; mientras que el ámbito de la cooperación no hay decisión si no hay acuerdo unánime y los Estados son libres para actuar de la forma que les convenga. Ejemplo prototípico de integración sería el mercado interior y la política de competencia; mientras que ejemplo prototípico de cooperación serían la política exterior y la política de defensa.

Sobre esta estructura y dinámica del proceso de integración europea han recaído, pues, las diferentes concepciones que sobre la UE han sido formuladas. En este sentido, analizadas en su conjunto, se puede decir que cada una de ellas ha tendido a subrayar al-

3 Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sentencia *Costa v ENEL*, 6/64, Rec. 1964, p. 1251.

guno de estos momentos o aspectos del proceso, seleccionándolo como el elemento verdaderamente definidor y distintivo de la Unión. Sin embargo, es evidente que, por ese mismo hecho, todas estas concepciones se han quedado cortas, no han logrado encerrar el fenómeno de la UE en un solo concepto, en una sola definición teórica de la misma como tal entidad política que es, ni en su pasado, ni en su evolución, ni en la actualidad. Sin embargo, también se puede decir que estas formulaciones no han sido —no son— inútiles ejercicios intelectuales, sino que han servido precisamente para resaltar aspectos concretos de la estructura y dinámica de la Unión que nos ayudan a entenderla mejor, a comprender su complejidad, sus deficiencias, las dificultades del proceso, sus posibles modificaciones y, en última instancia, el valor mismo de su existencia, que —en mi opinión— es inconmensurable y debe ser asegurada.

Así, tratando de simplificar la extensa producción teórica y conceptual sobre la UE —y las Comunidades Europeas— desde su inicio, podríamos decir que ésta se agrupa en torno a tres aspectos concretos: *a)* el proceso de integración; *b)* la forma de gobierno; y *c)* el deber ser de la UE, o las propuestas de mejora de su estructura y modo de gobierno —gobernanza—, tanto desde el Derecho, como desde la filosofía política⁴. En este trabajo, sin embargo, y por obvias razones de espacio, no podemos ocuparnos de todas estas concepciones formuladas sobre la UE y nos vamos a concentrar sólo en las primeras, aquéllas que estudian la UE como un proceso abierto de integración. Y lo hacemos así, además, primero, porque coincidimos con esta perspectiva, y, segundo, por la especial relevancia de estas concepciones en la interpretación y en el devenir mismo de la UE.

A) EL FUNCIONALISMO

La primera formulación teórico-conceptual sobre lo que entonces serían las Comunidades Europeas, se produjo ya en el verdadero inicio de esta experiencia política, con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Entonces Jean Monnet previó un proceso gradual, que él denominó «*engranage*», por el cual comenzando por pasos pequeños, el inicio de la integración económica en un sector determinado llevaría necesariamente a la integración en los demás sectores relacionados⁵. Comenzaba así la primera formulación de lo que se ha venido en denominar doctrina funcionalista. El entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman, en su discurso germinal del 9 de Mayo de 1950, que luego pasaría a ser el Preámbulo del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, lo describió en términos muy claros: «*Europa no se hará de una vez, ni en una obra de conjunto, se hará gracias a realizaciones concretas, creando en primer lugar una solidaridad de hecho*». Pero Schuman dijo también en su

⁴ Sobre el conjunto de las teorías sobre el proceso europeo de integración existe una abundante literatura. Véase, en particular: Weiler, Joseph H.H., *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Rosamond, B., *Theories of European Integration* (Houndmills: Macmillan, 2000); Douglas-Scott, S., *Constitutional Law of the European Union* (Harlow: Pearson, 2002); Nugent, N., *The Government and Politics of the European Union* (Houndmills: Plagrave Macmillan, 2010); Cini, M.; Pérez-Solórzano, N., *European Union Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2010).

⁵ Fontaine, P., *Jean Monnet, a grand design for Europe* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1988).

discurso que, además, el liderazgo de esta tarea correspondía en primer lugar a Francia y a Alemania, causa principal de los últimos enfrentamientos bélicos en Europa⁶. La declaración de Schuman, pues, encerraba en sí misma un diseño estratégico del proceso de integración europeo —la visión funcionalista y el liderazgo del eje franco-alemán—, que fue seguido a partir de entonces y que, en parte, sigue hoy en vigor.

El funcionalismo práctico original, de Monnet y Schuman, sería seguido poco después por el neo-funcionalismo teórico o doctrinal, que quiso explicar este novedoso proceso político, visto inicialmente desde la perspectiva norteamericana. Es así como se producen las primeras aproximaciones de Haas, en 1958⁷, y de Lindberg, en 1963⁸. El corazón de esta concepción se encuentra en la afirmación de que las Comunidades Europeas constituyen un proceso de integración progresivo determinado por el factor que se denomina «*spillover*» (derrame). Ello supone que la interconexión natural de la economía hace que la integración en un sector determinado se extienda a los otros circundantes de una manera prácticamente automática, funcional. Por otra parte, en este proceso las élites políticas, económicas y sociales que participan en ese proceso son también un factor principal en el mismo, conscientes de su utilidad, y, en similar medida, extienden el proceso entre ellas y lo controlan, realizando lo que se denomina un «cambio de lealtades», del nivel nacional al nivel supranacional, en el que se mueven y encuentran mayor satisfacción a sus intereses. En este sentido, el neo-funcionalismo no se preocupa de observar si este proceso se produce de una manera democrática, representativa de los diferentes sectores políticos de las sociedades concernidas. Este aspecto —la política— es ignorado porque, en realidad, la integración europea se inició desde arriba, como un proceso vertical de arriba-abajo, conducido por unas élites políticas y económicas que pretendían asegurar la paz y el desarrollo de una Europa destrozada por la Segunda Guerra Mundial. La eficacia primaba, pues, sobre la democracia o la transparencia del proceso. En este contexto, la legitimidad se obtiene a través de la consecución de la prosperidad y el mantenimiento de la paz entre los Estados miembros, no a través de una determinada estructura institucional o procedimiento democrático. De esta manera, se entiende que es la acción —interacción— de las élites, la política de consensos y la apatía o consentimiento implícito de la población lo que produce el desarrollo económico y crea el bienestar necesario para la superación de los desequilibrios sociales y de los conflictos políticos⁹.

El neo-funcionalismo es, por tanto, una descripción muy fiel del proceso de integración europea tal y como se produjo en sus inicios, y podría decirse también que, en

6 El párrafo en cuestión decía, en su totalidad, lo siguiente: «*L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.*» (Fondation Jean Monnet pour l'Europe et Centre de recherches européennes, Lausanne, <http://www.ena.lu>).

7 Haas, E B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces* (Stanford: Stanford University Press, 1958).

8 Lindberg, L N., *The Political Dynamics of European Economic Integration* (Stanford: Stanford University Press, 1963).

9 Vid. Rosamond, B, *Theories*, cit., págs. 50 ss.; Douglas-Scott, S, *Constitutional Law*, cit., págs. 13 ss.; Nugent, N, *The Government*, cit., págs. 431 ss.; Jensen, C. S., «Neo-functionalism», in Cini, M; Pérez-Solórzano, N, *European Union Politics*, cit. págs. 71-85.

buena medida, describe igualmente como aún hoy se sigue produciendo este proceso, en muchos de sus aspectos, o en determinados momentos. Pero el neo-funcionalismo es sólo una interpretación de la realidad; no es una concepción normativa sobre cómo ha de ser el proceso europeo de integración.

B) EL INTERGUBERNAMENTALISMO

El progresivo avance de las Comunidades Europeas la profundización en la integración económica creó pronto las primeras tensiones con algunos Estados que comenzaron a ver el peligro de que las instituciones comunitarias, supranacionales, pudiesen desplazar el poder de los Estados en el proceso decisorio interno. Es así como en 1965 se produjo un grave enfrentamiento entre la Comisión, presidida entonces por el alemán Walter Hallstein —un convencido federalista—, y Francia, presidida entonces por el General De Gaulle, un ferviente nacionalista. El objetivo principal de Francia fue, por un lado, someter plenamente la Comisión al Consejo —la institución comunitaria a la institución intergubernamental—, haciendo que todas sus iniciativas fuesen previamente consultadas con el Consejo, antes de ser hechas públicas y presentadas al Parlamento Europeo; y, por otro lado, hacer que, aunque el Tratado lo permitiese, el Consejo no aprobase por mayoría ninguna decisión en la que un Estado miembro alegase que la cuestión era de vital importancia para él, lo cual suponía *de facto* introducir la unanimidad de manera general y el derecho de veto de los Estados. Francia abandonó las sesiones del Consejo el 30 de junio de 1965 —«política de silla vacía»— y no volvió a él hasta que logró que se firmase el denominado Acuerdo de Luxemburgo, de 29 de enero de 1966, en el que todas sus exigencias fueron atendidas¹⁰. Por otra parte, pocos años después, tres nuevos Estados —el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda—, se integran en las Comunidades Europeas, en lo que fue su primera ampliación (1 de enero de 1973). Lo particular del caso es que en dos de esos Estados —el Reino Unido y Dinamarca— el sentimiento integracionista no estaba en absoluto arraigado, ni en su población ni en sus élites políticas; más bien al contrario, en estos países la visión de la integración que se tenía era puramente económica o comercial. A ello se añadía que su profundo celo nacionalista hacía que su recelo frente a las instituciones comunitarias fuese muy grande¹¹.

Con este panorama y el claro freno a la tendencia integracionista promovida inicialmente por la Comisión europea, no tardaron en surgir nuevas interpretaciones teóricas sobre el proceso de integración europeo. Es así como surge la concepción intergubernamentalista. El intergubernamentalismo es una concepción que se basa en la

10 Extraordinary Session of the Council, Luxembourg, 17 to 18 and 28 to 29 January 1966, *Final Communiqué of the extraordinary session of the Council* (Bulletin of the European Communities, March 1966, 3-66, págs. 5-11).

11 No se puede olvidar que en esta primera ampliación iba incluida también Noruega, cuya población rechazó el ingreso en las Comunidades mediante el referéndum de 25.9.1972. Por su parte, el Reino Unido, cuyo ingreso en las Comunidades había sido decidido por el Gobierno conservador de Edward Heath, puso ésta en cuestión cuando llegó al Gobierno el laborista Harold Wilson, que sometió la permanencia en las Comunidades a referéndum, el 5.6.1975. Sin embargo, en este caso, tras la renegociación de algunos aspectos del acuerdo de adhesión, el propio Gobierno laborista pidió el sí, que triunfó por el 65% de los votos.

doctrina internacionalista tradicional, según la cual los Estados son los sujetos únicos de las relaciones internacionales y los creadores también de las organizaciones internacionales que ellos mismos gobiernan. En este sentido, las Comunidades Europeas son entendidas como organizaciones internacionales, en las cuales los Estados son quienes dirigen el proceso y adoptan las decisiones fundamentales¹². El gran promotor de esta concepción fue mi viejo maestro Stanley Hoffmann, con quien tuve la suerte de trabajar en la Universidad Harvard por aquellos años¹³. Para Hoffmann, la concepción neofuncionalista cometía el error de concentrar su análisis en el proceso de integración, convirtiéndolo sólo en una operación de élites transnacionales, ignorando a quienes eran de verdad los creadores de ese proceso y quienes en realidad lo controlaban: los Estados. Los Estados no eran en absoluto entidades obsoletas, sino que seguían siendo sujetos soberanos, plenamente activos en las relaciones internacionales¹⁴. Por otra parte, los Estados estaban muy lejos de haber perdido su propia identidad y cultura, que se resistían a diluirse en un contexto supranacional¹⁵. En este sentido, Hoffmann entendía también que los Estados mantenían y defendían sus propios intereses en un proceso en el cual las decisiones se basan en la consecución de acuerdos o consensos entre ellos. La lógica del sistema no es, por tanto, la integración, sino la diversidad y la concertación. En última instancia, los Estados permanecen fuertes en el sistema internacional y en el contexto de las Comunidades Europeas por dos razones fundamentales: primera, mantienen la totalidad de la soberanía legal sobre su propio territorio; y, segundo, tienen plena legitimidad política —democrática— porque sus Gobiernos han sido elegidos. En todo caso, Hoffmann distinguía entre alta política —relativa a cuestiones de soberanía, identidad nacional, relaciones internacionales, o similar— y baja política —la economía—. Así, mientras la alta política dependía exclusivamente de la voluntad de los Estados, la baja política podía estar sujeta a otro tipo de condicionamientos e interacciones, y, por lo tanto, admitía que aquí pudiese darse un cierto grado de «*spillover*». Así pues, para Hoffmann, las Comunidades Europeas eran simplemente organizaciones internacionales, formadas y gobernadas por Estados¹⁶.

En los años noventa del siglo pasado, Moravcsik volvió sobre esta concepción y desarrolló una visión más detallada de la misma, desde una perspectiva economicista —«*rational choice*»—, considerando a los Estados como entes nacionales que buscan maximizar su propio beneficio en el entorno más adecuado para ello, y éste no es otro que el de la UE. Esta visión, que el propio autor denomina «intergubernamentalismo

12 Vid. Rosamond, B, *Theories, cit.*, págs. 130 ss.; Douglas-Scott, S, *Constitutional Law, cit.*, págs. 13 ss.; Nugent, N, *The Government, cit.*, págs. 432 ss.; Cini, M, «Intergovernmentalism», in Cini, M; Pérez-Solórzano, N, *European Union Politics, cit.*, págs. 86-103.

13 Vid. Bar Cendón, A, «Spain: A Culture in Transition», en Hoffmann, Stanley; P. Kitromilides (eds.), *Culture and Society in Contemporary Europe* (London: Allen and Unwin, 1981), págs. 152-167.

14 En uno de sus trabajos lo afirma con contundencia empleando un juego de palabras: Hoffmann, S, «Obstinate or obsolete: The fate of the Nation State and the case of Western Europe», *Daedalus*, 95 (1966), págs. 862-915. También: Hoffmann, S, «Reflection on the Nation State in Western Europe today», *Journal of Common Market Studies*, 21 (1982), págs. 21-37.

15 Hoffmann, S; P. Kitromilides (eds.), *Culture and Society in Contemporary Europe* (London: Allen and Unwin, 1981).

16 Vid. una colección de sus trabajos en: Hoffmann, S, *The European Sisyphus: Essays on Europe 1964-1994* (Oxford: Westview Press, 1995).

liberal», se sustenta sobre tres asunciones: primero, que los Estados son entes racionales que buscan su propio beneficio y adoptan sus decisiones haciendo un juicio racional de coste-beneficio; segundo, que las decisiones de los Estados están determinadas por sus políticas internas, las cuales, a su vez, están determinadas por el actuar racional de sus ciudadanos y por la interdependencia económica; y tercero, que son los Gobiernos de los Estados los que interactúan con los demás y determinan las relaciones entre ellos y, consiguientemente, el conjunto del proceso¹⁷.

C) EL SUPRANACIONALISMO

Es precisamente en la década de los ochenta del siglo pasado cuando, tras la crisis de los años sesenta y setenta (crisis también económica, como producto del conflicto árabe-israelí y el aumento desmesurado de los precios del petróleo) y la desaceleración del proceso de integración que entonces había tenido lugar, cuando se decide un relanzamiento de éste, que acabaría en la formulación del Acta Única Europea, en 1986. Acta que supone la primera reforma sustantiva de los tratados fundacionales y el primer paso importante en el camino de la integración política que desembocaría, en 1992, en el Tratado de Maastricht y la creación de la Unión Europea. Se produce entonces una positiva coincidencia en el tiempo entre, por un lado, una más decidida actuación de las instituciones comunitarias —Comisión Delors— pero también ahora del Consejo, dirigida a profundizar en el proceso de integración¹⁸, y, por otro lado, una activa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que reafirma el principio de primacía del Derecho comunitario sobre el de los Estados miembros¹⁹ e, incluso, el carácter constitucional de los Tratados²⁰. Lo que, evidentemente, realza el componente comunitario —supranacional— de la UE como elemento distintivo y definidor de ésta.

Y, efectivamente, es en este contexto en el que se van a producir las concepciones de la UE que ponen el énfasis en este aspecto —el elemento comunitario, la dimensión

17 Moravcsik, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (London: UCL Press, 1998).

18 Vid. en este sentido: *The Genscher-Colombo Initiative* (19 November 1981); *Solemn Declaration on European Union*. European Council, Stuttgart, 19 June 1983; Commission of the European Communities, *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985) (COM (85) 310 final, Brussels, 14 June 1985); Ad hoc Committee for Institutional Affairs. *Report to the European Council* (Doodge Report) (Brussels, 29-30 March 1985); Committee for the Study of Economic and Monetary Union. Jacques Delors Chairman, *Report on economic and monetary union in the European Community*. Presented April, 17, 1989.

19 Además de las tempranas sentencias que afirmaron la primacía del Derecho comunitario y su carácter (*Van Gend en Loos*, Asunto 26/62, Rec. 1963, p. 1; *Costa vs. ENEL*, Asunto 6/64, Rec. 1964, p. 1251), en estos años se producen las sentencias: *Von Colson y Kamann* (Asunto 14/83, Rec. 1984, p. 1891) que determina la interpretación del Derecho nacional conforme al Derecho comunitario; *Factortame* (Asunto C-213/89, Rec. 1990, p. I-2433), que afirma la aplicabilidad directa del Derecho comunitario; *Francoovich y Bonifaci* (Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. 1991, p. I-5357) y *Brasserie du pêcheur y Factortame* (Asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. 1996, p. I-1029), que afirman la responsabilidad de los Estados miembros por sus violaciones del Derecho comunitario e incumplimiento de directivas.

20 *Caso Parti Ecologiste 'Les Verts' vs. Parlamento Europeo* (caso 294/83, Rec. 1986, p. 1339); Opinión 1/91, 14 diciembre 1991, sobre el Tratado del Área Económica Europea.

supranacional de la UE—, como el elemento definidor de la misma. Así, el supranacionalismo es también, por un lado, una descripción de una parte de la UE, de un elemento sustantivo de su estructura, infravalorado por la doctrina hasta este momento; pero es también, por otro lado, un conjunto de concepciones teóricas del proceso de integración de la UE que considera la presencia de este componente, el papel de las instituciones comunitarias y de otros sujetos que trascienden el marco y la voluntad de los Estados, como el elemento verdaderamente definidor de la Unión, que la distingue de cualquier otro tipo de entidad internacional.

Consideradas en su conjunto, las concepciones supranacionalistas afirman la naturaleza de la UE como un proceso de integración supranacional de Estados, por el cual los Estados realizan una transferencia de parcelas de poder soberano a la Unión (principio de atribución), si bien sólo en ámbitos limitados y determinados, y con diferente capacidad de acción en función de la materia. Esta transferencia de poder supone la creación de instituciones independientes, formadas por representantes de los Estados, las cuales gobiernan de manera autónoma el ámbito sometido a su competencia. Los Estados participan en estas instituciones y en el proceso decisorio común, manteniendo su plena soberanía en los ámbitos no atribuidos a la Unión (competencia residual), pero sometiéndose a las decisiones de la Unión formuladas en los ámbitos bajo la competencia de aquélla. Los Estados, sin embargo, no están representados, como tales, en todas las instituciones —Parlamento Europeo, Comisión, Tribunal de Justicia— y, si embargo, están también sometidos a sus decisiones en lo que sea de su competencia. El Derecho formulado por esas instituciones se dirige tanto a los Estados como a sus ciudadanos y, además, tiene primacía sobre el Derecho de los Estados miembros. En este sentido, el Derecho de la Unión es directamente aplicable en algunos casos, sin necesidad de la intermediación de una norma estatal de desarrollo (reglamentos, decisiones); y tiene también efecto directo, es decir, atribuye derechos y deberes directamente a los ciudadanos, los cuales pueden exigir esos derechos ante los tribunales ordinarios. En definitiva, pues, el poder de la UE se basa en el principio de atribución, en el poder transferido por los Estados; lo no transferido permanece en manos de los Estados²¹.

Dentro de esta corriente general se encuadran también otras teorías que enfatizan aspectos concretos del elemento comunitario —supranacional— de la Unión. Así, por ejemplo, el institucionalismo, o neo-institucionalismo. Esta concepción —de influencia norteamericana— destaca el papel de las instituciones en la conformación de la realidad política, a través de sus decisiones y de la interrelación que se crea entre ellas y con otros factores. De acuerdo con esta concepción, y en lo que se refiere a la UE, las instituciones son el origen y el motor del cambio y del proceso de integración. Su actuación no es necesariamente teleológica, no tiene por qué estar inspirada en un programa ajeno, en la medida en que ellas mismas crean ese programa y se marcan los objetivos a conseguir, de manera cotidiana, en su interacción permanente y en función de las circunstancias²².

21 *Vid.*, por todos, Weiler, J. H.H., «The transformation of Europe», *Yale Law Journal*, 100 (1991), también en Weiler, J. H.H., *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), págs. 10 ss.

22 March, J.G.; Olsen, J.P., *Rediscovering institutions: The organizational basics of politics* (New York: Free Press, 1989); McCormick, N., «Democracy, subsidiarity and citizenship in the European Common-

Esto se aprecia muy bien, en este período, en las actuaciones —interacciones— del Consejo Europeo, el Consejo y la Comisión y en la variedad de planes que estas mismas instituciones crean y aprueban, con la participación de comités de expertos, «sabios», etcétera, sin participación alguna de los ciudadanos.

En definitiva, ¿qué es la UE? En mi opinión, para poder dar una respuesta mínimamente solvente a esta cuestión, debemos distinguir la perspectiva que adoptemos al aproximarnos a la misma: si la consideramos de una manera estática, o si la consideramos en su dinámica.

En términos estáticos, la UE, es desde luego, una entidad política supranacional. Es una asociación de Estados soberanos que se constituye precisamente en base a la transferencia de parte de su poder soberano a la misma (principio de atribución: Arts. 1 y 5 del TUE). En este sentido, y como se ha argumentado reiteradamente en páginas anteriores, la UE es más que un Estado —es una unión de Estados—, pero no es, sin embargo —no llega a serlo—, un Estado, por carecer de muchos de los elementos distintivos de éstos (poder soberano, completo, sobre un territorio; monopolio de la «violencia» sobre ese territorio; y un pueblo definido por su nacionalidad plena y exclusiva).

Y, en términos dinámicos, la UE es un proceso abierto —no concluido— de integración, en el cual los vectores que determinan esta dinámica no son homogéneos. Son dos vectores diferentes y enfrentados, que se mantienen en una relación dialéctica entre ellos, a veces —o en determinadas áreas— dominando uno, y a veces el otro. Y estos vectores, o fuerzas dinámicas del proceso que mantienen unidos a los Estados son el intergubernamentalismo, o proceso de cooperación, y el supranacionalismo, o proceso de integración propiamente dicho. Los términos que describen a uno y otro proceso han sido explicados en páginas anteriores; lo que interesa destacar aquí es que, si bien se encuentran en relación dialéctica entre ellos, son parte inseparable de la constitución sustancial de la UE y, por lo tanto, los dos son también elementos definidores —en su conjunto, como un todo— de la misma.

En términos muy similares, Weiler distingue en lo que eran entonces las Comunidades Europeas —aunque ello es trasladable a la actualidad de la UE— entre tres modos de gobernanza: internacional (o intergubernamental), supranacional e infranacional. La dimensión internacional o intergubernamental de la UE sería aquella que se ocupa de los aspectos y decisiones fundamentales de la UE —entre ellos, notablemente, la política exterior y de defensa—, aspectos en los que se pronuncian los Estados sólo y lo hacen, además, por unanimidad. La dimensión supranacional es aquella que se ocupa del diseño y contenido de las políticas comunitarias, la legislación básica de desarrollo de las mismas, etc., tarea que corresponde fundamentalmente a las instituciones comunitarias, actuando por mayoría cualificada. Y la dimensión infranacional es la que se ocupa del desarrollo y aplicación ejecutiva de las políticas y decisiones de la UE, de lo

wealth'», *Law and Philosophy*, 16 (1997), págs. 331-356; también en: McCormick, N, *Constructing Legal Systems: «European Union» in Legal Theory* (Dordrecht: Kluwer, 2010).

cual se ocupa la Comisión, pero también otras entidades estatales e, incluso, entidades privadas —ONGs, etc.—²³.

En mi opinión, la tercera dimensión, si incluye entidades no pertenecientes a la UE no es aceptable como elemento definidor de la misma, por exceder su marco sustancial. Y si incluye sólo a la Comisión y sus agencias, entonces estamos en el ámbito natural de la supranacionalidad. Por ello entiendo, pues, que el tercer elemento —infra-nacional— no es necesario y no aporta nada a la concepción dinámica de la UE, que, e mi opinión, es sólo la de ser un proceso abierto de integración, supranacional, en el que se incluyen también elementos —o momentos— de cooperación intergubernamental.

III. EL SER DE LA UNIÓN EUROPEA: LA REALIDAD

Pero, más allá de las aproximaciones teóricas o conceptuales a la UE, que hemos analizado en páginas anteriores, lo que cabe preguntarse ahora es cuál es la realidad actual de la UE, cuál es el resultado presente de ese proceso de integración. Y la respuesta no puede ser otra que —más allá de su evidente éxito y conquistas en muchos terrenos— la UE es una entidad débil, en términos estructurales y en términos competenciales. Es decir, está condicionada precisamente por su sustancia constitucional híbrida, por ser un proceso complejo de integración y de cooperación, en el que perviven en equilibrio inestable —en relación dialéctica— el elemento supranacional y el elemento intergubernamental.

En lo que se refiere a su debilidad estructural —como hemos visto en páginas anteriores—, la UE es, por un lado, en origen, una unión internacional de Estados soberanos, pero una unión cuya creación y sustancia se basa precisamente en la transferencia de poder soberano que los Estados miembros han hecho a su favor en el momento de su constitución. Transferencia de poder soberano que, por un lado, reduce la capacidad de acción de los Estados miembros en esas mismas parcelas en las que la transferencia se ha realizado —y en los términos y con la extensión que se haya realizado—, y, por otro lado, capacita a la Unión para adoptar decisiones en esas parcelas de poder que vinculan tanto a los mismos Estados miembros como a sus ciudadanos, en los términos y con la extensión que —una vez más— esa transferencia se haya realizado. Esto supone que un elemento sustantivo de la estructura y de la dinámica constitucional de la Unión es precisamente el equilibrio y mutuo control entre su dimensión intergubernamental —su carácter de unión internacional de Estados— y su dimensión supranacional —su carácter de unión política de naturaleza peculiar—. Ambos aspectos, pues, no sólo tienen su manifestación institucional en la estructura de gobierno de la Unión, con instituciones que representan a los Estados y a sus intereses particulares —de manera principal, el Consejo Europeo y el Consejo—, e instituciones que representan el interés común de la Unión —de manera principal, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea—, sino que también se manifiestan en la práctica y en la dinámica cotidiana del proceso político europeo, controlándose y limitándose mutuamente. Ello supone que, tanto en

23 Weiler, J. H.H., *The Constitution of Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), págs. 271 ss.

momentos históricos determinados, como en las diferentes fases del proceso decisorio de la Unión, el peso específico de uno u otro elemento —del elemento intergubernamental, es decir, de los Estados, o del elemento supranacional, es decir, de las instituciones comunitarias— sea mayor o menor, más o menos decisivo en la adopción de las medidas correspondientes.

La estructura político-constitucional de la UE, en este sentido, contiene una división de poderes, pero esta división no es la misma que corresponde a un Estado constitucional, la que separa y contrapone al poder ejecutivo y al legislativo, en los términos clásicos de la democracia parlamentaria. La división de poderes que se produce en la estructura constitucional de la UE es la que separa y pone en relación de mutuo control a la dimensión o elemento intergubernamental y a la dimensión o elemento supranacional. Es decir, a los intereses particulares de los Estados miembros y las instituciones que los representan —el Consejo Europeo y el Consejo—, y a los intereses comunes de la Unión y las instituciones que los representan —el Parlamento Europeo y la Comisión Europea—. Pero, desde un punto de vista político, este equilibrio de poder viene determinado no sólo por la arquitectura institucional o constitucional de la Unión, sino también por las circunstancias —internas y externas— de tipo económico y político por las que atraviese la Unión en cada momento. Ello, evidentemente, se manifiesta en el modo en cómo ésta va a ser gobernada y en el equilibrio de poder entre las dos dimensiones de su constitución sustancial —la intergubernamental y la supranacional— en cada etapa de su historia. Se trata, en definitiva de un conjunto de factores constitucionales y políticos, y de modos de ejercer el gobierno, que componen lo que cabe denominar la «gobernanza» de la Unión.

De este modo, se puede decir que, en la actualidad, la UE atraviesa por una etapa en la que el elemento o dimensión intergubernamental —el papel de los Estados— ejerce un claro predominio sobre el elemento o dimensión supranacional de la misma. Este desequilibrio en favor del papel de los Estados empezó a fraguarse ya en la etapa de la redacción del fracasado proyecto de Constitución europea, y se confirmó formalmente a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa, pero, sobre todo, se ha convertido en una práctica habitual —y en una dinámica que pretende perpetuarse— a partir del inicio de la crisis financiera y económica que se inicia en el año 2008. En este sentido, no puede menos que ser resaltado aquí el hecho de que la reforma operada por el Tratado de Lisboa tiende a congelar un proceso de integración que, para algunos, había llegado demasiado lejos.

Así, en lo que se refiere a la debilidad competencial de la UE, cabe decir que una de las grandes reformas realizadas por el Tratado de Lisboa fue precisamente dirigida a tratar de controlar la fuerza expansiva de la competencia de la Unión, sustituyendo la tradicional estructura funcionalista de división de competencias entre los Estados y las Comunidades Europeas, por un sistema rígido, explícito y formalmente regulado de distribución de competencias, que pretende encorsetar de manera permanente la capacidad de acción de la Unión, suprimiendo la dinámica expansiva anterior. Este nuevo sistema de distribución de competencias, viene, además, reforzado por la reafirmación del «principio de subsidiariedad», mediante la introducción de un mecanismo de control en el que se da entrada ahora a los Parlamentos nacionales e, incluso, también a los regionales. Así, el principio de subsidiariedad está previsto ahora en cuatro artículos y

en dos Protocolos que acompañan a los Tratados²⁴. Todo ello, en fin, con el único objetivo de limitar la capacidad de acción de la Unión Europea.

Por otra parte, no puede olvidarse que la UE fue constituida desde un principio para la consecución de unos objetivos muy limitados. No es, por tanto —y como ya hemos visto—, un Estado con plenitud de competencias, ni está en el horizonte cercano su conversión en tal. Si embargo, la inicial distribución de competencias entre la Unión y los Estados tenía un carácter funcional y venía marcada por su gran flexibilidad, lo que permitió precisamente a las Comunidades Europeas, primero, y a la UE, después, ampliar progresivamente su capacidad de acción, más allá de la literalidad de las previsiones de los Tratados. Expansión que, a su vez, vino también facilitada por la jurisprudencia expansiva y pro-integracionista del Tribunal de Justicia de la Unión y, desde luego, por la filosofía europeísta predominante hasta comienzos del presente siglo. Paradójicamente, la formulación de la fenecida Constitución europea en el año 2004 trajo consigo un intento de congelar la capacidad competencial de la Unión, al mismo tiempo que trataba de dotar a ésta de un mayor contenido político. En realidad, la Constitución europea pretendía ser un documento de consenso, de equilibrio entre los sectores más europeístas y los euro-escépticos. En este sentido, podría decirse que la gran concesión hecha a los sectores euro-escépticos fue precisamente —entre otras concesiones— el intento de congelar la capacidad operativa de la Unión, limitándola a las competencias hasta ese momento adquiridas, y añadir a todo ello, además, un sistema de control de la aplicación del principio de subsidiariedad más estricto, en el que —como acabamos de decir— se da una intensa participación a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros e, incluso, a los Parlamentos regionales, en aquellos casos de Estados con estructura política descentralizada, como es el caso de España.

Pero —desde la perspectiva de este trabajo—, el problema es aún mayor si tenemos en cuenta que la política económica de la Unión Europea es sólo el resultado de la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros (Art. 119 TFUE). Coordinación que si bien, por un lado, permite a la Unión la fijación de las orientaciones generales de dichas políticas, con la participación de todos los Estados en el proceso de adopción de las mismas; por otro lado, no le permite en cambio —hasta el presente— adoptar medidas coercitivas o sancionadoras con respecto a los Estados incumplidores de esas orientaciones generales²⁵. La excepción a esta regla se estableció sólo para poner un límite a las políticas deficitarias de los Estados y para el control de su deuda pública. Así, se establece que el déficit público de los Estados no puede superar el 3% de su PIB y que la deuda pública no puede superar el 60% de su PIB, añadiéndose, además, la previsión de sanciones para aquellos Estados que incumplan estas reglas, tales como exigir al Estado incumplidor un depósito, hasta que sea corregido el déficit, suprimir los créditos del Banco Europeo de Inversiones, o imposición de multas²⁶.

24 Véase, en este sentido, los artículos 5 y 12 del TUE, y los artículos 69 y 352 del TFUE; además del Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y del Protocolo (n.º 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

25 Véase Arts. 2.3 y 5.1 del TFUE.

26 Véase a este respecto el Art. 126 del TFUE y su desarrollo por el Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

A todo ello debe añadirse el hecho de que la Unión Europea no puede dar ayudas económicas directas a los Estados (Art. 125 del TFUE), salvo que surgieran dificultades graves en el suministro de determinados productos, o en caso de catástrofes naturales, o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiese controlar (Art. 122 del TFUE). Y, por otra parte, tampoco puede el Banco Central Europeo prestar dinero directamente a los Estados, sólo a otras entidades bancarias, públicas o privadas (Art. 123 del TFUE). Todo lo cual, supone una limitación más, de carácter sustantivo, que impide a la Unión realizar una política financiera similar a la que realizan los Estados soberanos no sujetos a este tipo de limitaciones, como, por ejemplo, los Estados Unidos de América, Japón o, incluso, los Estados europeos no pertenecientes a la eurozona. Se produce así la gran paradoja de que una unión de Estados que es comúnmente caracterizada como una unión económica, es precisamente en este ámbito —la política económica— en donde su capacidad de acción es más endeble. No ocurre así, en cambio en lo que se refiere a la política monetaria de la Unión, que es una competencia exclusiva de ésta y, por lo tanto, está sujeta a una regulación mucho más estricta, incluida también la capacidad sancionadora, pero ello afecta sólo a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

IV. EL DEBER SER DE LA UNIÓN EUROPEA: LAS REFORMAS

a) La reforma económico-financiera.

La debilidad competencial de la UE, unida a la gravedad de la crisis económica y financiera que le afecta desde 2008, ha llevado, una vez más, a la necesidad de realizar reformas sustantivas en su estructura, funcionamiento y capacidad competencial. Sin embargo, la UE ha reorientado su estrategia y, en vez de dirigir sus esfuerzos hacia una operación política de gran envergadura, hacia una reforma de carácter constitucional, como ya hiciera a comienzos del nuevo siglo, y dado precisamente el desastroso fracaso del proyecto constitucional de 2004, ha decidido volver a la estrategia funcionalista del primer momento y concentrarse en las reformas de carácter económico —en los ámbitos de las políticas económica, financiera y monetaria— en la esperanza de que, quizá en el futuro, éstas permitan —o exijan— profundizar también en la integración política.

En esta línea, la UE ha tratado de diseñar un conjunto de medidas estratégicas y jurídicas que componen lo que se ha venido en denominar la nueva «gobernanza económica» de la Unión. Medidas que, en verdad, suponen un notable avance y profundización en el proceso de integración económica; si bien, por eso mismo, ponen más en evidencia lo lejos que queda detrás en este avance el proceso de integración política y, por lo tanto, el desequilibrio existente entre ambos procesos, con los riesgos que ello supone para el control político y la legitimidad democrática del gobierno de la Unión en su conjunto.

Este marco mejorado de la «gobernanza económica» —tal y como lo define, por ejemplo, el preámbulo del Reglamento (UE) n.º 1173/2011, sobre la ejecución efectiva

de la supervisión presupuestaria en la zona del euro—²⁷ pretende una mayor interrelación y coordinación de las distintas políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros, en pos de un crecimiento económico sostenible y de un mayor empleo. Y todo ello, a través de a) una estrategia común de la UE para el crecimiento y el empleo, centrada en el desarrollo y el fortalecimiento del mercado interior, la promoción del comercio internacional y de la competitividad; b) un marco jurídico compuesto por medidas de diferente carácter, dirigido a la prevención y la corrección de los déficits públicos excesivos, denominado «Pacto de Estabilidad y Crecimiento»; c) un mecanismo para la coordinación reforzada de las políticas económicas y presupuestarias, a través de una serie de procedimientos y mecanismos jurídicos de supervisión y control, denominado «Semestre europeo», en el cual se incluyen también d) un mecanismo jurídico dirigido a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos en el seno de los Estados miembros, así como e) unos requisitos mínimos a exigir en la formulación de las normas presupuestarias de los Estados miembros y su control por la Comisión Europea; f) una regulación y supervisión reforzadas de los mercados financieros, incluida la supervisión macroprudencial por la Junta Europea de Riesgo Sistémico; y g) la denominada «unión bancaria», compuesta por un conjunto de medidas que se refieren fundamentalmente a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, la regulación de los sistemas de garantía de depósitos, el establecimiento de un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y la creación de un mecanismo único de supervisión —la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea)—, que refunde los previamente existentes y que atribuye inicialmente estas funciones de supervisión prudencial de las entidades de crédito al Banco Central Europeo.

Vistas todas estas medidas en una perspectiva de conjunto, se puede decir que, desde que estallara la crisis económica-financiera en el año 2008 hasta el presente, se han adoptado un total de trece paquetes de medidas de diferente carácter, cada uno de los cuales lleva consigo la adopción de una serie de medidas específicas, entre las cuales nos encontramos no sólo con orientaciones estratégicas, o con medidas de ayuda y respaldo financiero, sino también con verdaderas normas jurídicas dirigidas a la supervisión y control de la actuación de los Estados en este terreno, así como a la sanción de las violaciones de esta normativa. Y esto supone una verdadera novedad, tanto en el sentido de que —en algunos aspectos— se ha logrado ir más allá de las limitadas previsiones jurídicas de los Tratados, como en el sentido de que ahora se imponen conductas y se prevén sanciones donde, hasta ahora —como hemos visto en páginas anteriores—, lo único que se imponía era la voluntariedad y la coordinación. Así, tratando de mantener la secuencia cronológica, los paquetes de medidas adoptados a lo largo de estos últimos años son los siguientes: a) el Pacto de Estabilidad y Crecimiento;²⁸ b) el «Semestre

27 Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro («DO» L 306, 23.11.2011). Este preámbulo se repite también en los demás reglamentos que forman parte del denominado «Six Pack».

28 Reglamento (CE) n.º 1055/2005, del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7.7.1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas («DO» L 174,

Europeo»;²⁹ *c*) el Pacto Euro Plus;³⁰ *d*) el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF);³¹ *e*) el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF);³² *f*) la estrategia Europa 2020;³³ *g*) «The Six Pack»;³⁴ *h*) la reforma del Art. 136 del TFUE;³⁵ *i*) el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE);³⁶ *j*) el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG);³⁷ *k*) «The Two Pack»;³⁸ y *l*)

7.7.2005); y Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7.7.1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo («DO» L 174, 7.7.2005). Véase también: Reglamento (CE) n.º 479/2009 del Consejo, de 25.5.2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea («DO» L 145, 10.6.2009); y Comunicación de la Comisión, *Reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento* (Bruselas, 3.9.2004, COM(2004) 581 final).

29 El «Semestre Europeo» es regulado, en su estructura básica, por el Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas («DO» L 306, 23.11.2011, p. 12). Otros aspectos específicos de su contenido están regulados por otras normas incluidas —entre otros— en los paquetes normativos «*Six Pack*» y «*Two Pack*».

30 Conclusions of the Heads of State or Government of the Euro Area of 11 March 2011 (Brussels, 11 March 2011); European Council of 24-25 March 2011, *Conclusions* (EUCO 10/1/11 REV 1, Brussels, 20 April 2011), Annex I: *The Euro Plus Pact: Stronger Economic Policy Coordination for Competitiveness and Convergence*, pp. 13-20.

31 Reglamento (UE) n.º 407/2010 del Consejo, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece un mecanismo europeo de estabilización financiera («DO», L 118, 12.05.2010).

32 European Financial Stability Facility (EFSF), Framework Agreement (Paris, 7 June 2010).

33 Comunicación de la Comisión *Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador* (COM(2010) 2020, Bruselas, 3.3.2010).

34 El denominado «*Six Pack*» es un conjunto normativo formado por seis reglamentos y una directiva: Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) n.º 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros («DO», L 306, 23.11.2011).

35 Decisión del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2011 que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro (2011/199/UE) («DO» L 91, 6.4.2011).

36 Véase la versión española en: Instrumento de Ratificación del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) («BOE», 4 de octubre de 2012, pp. 70375 ss).

37 Véase la versión española en: Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 («BOE» 2 de febrero de 2013, pp. 9078 ss).

38 El denominado «*Two Pack*» es un conjunto normativo formado por dos reglamentos: Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; y Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el

las medidas tendentes a la consecución de lo que se ha denominado «unión bancaria».³⁹ Todo ello, además de m) los paquetes de ayuda financiera a Grecia, Irlanda, Portugal, España y Chipre, canalizados a través Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera y de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera, primero, y del Mecanismo Europeo de Estabilidad, después; y de la ayuda especial prestada a Hungría y a Rumanía, a través del mecanismo multilateral de crédito conocido como «balance of payments», que preceden en el tiempo a algunos de los paquetes de medidas jurídicas mencionados.

Todas estas medidas —de las cuales no podemos ocuparnos aquí en detalle, por razones de espacio—⁴⁰ se encuadran dentro de un diseño estratégico que, si bien es más complejo e incluye también otros documentos, es definido de manera principal en dos textos básicos que merecen ser destacados aquí: el denominado «Blueprint» —por su título en inglés— de la Comisión Europea,⁴¹ y, sobre todo, el informe del Presidente del Consejo Europeo, Van Rompuy, presentado en el Consejo Europeo del 13 y 14 de

seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro («DO» L 140, 27.05.2013).

39 La «unión bancaria» es, en el momento de redactar estas líneas, un proyecto todavía no completado. En lo que se refiere a supervisión prudencial de las entidades de crédito, véase Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012, texto pertinente a efectos del EEE; y Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE, texto pertinente a efectos del EEE («DO» L 176 de 27.6.2013). En lo que se refiere a los sistemas de garantía de depósitos, véase la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los sistemas de garantía de depósitos (refundición) (COM(2010)0368), que modifica la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 1994 relativa a los sistemas de garantía de depósitos. En lo que se refiere al mecanismo de rescate y resolución bancaria, véase la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6.6.2012, por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (COM/2012/0280 final). Y, en lo que se refiere al mecanismo único de supervisión bancaria, véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a su interacción con el Reglamento (UE) del Consejo, que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito (COM/2012/0512 final).

40 De la descripción y análisis de estas medidas me he ocupado en otros trabajos: Bar Cendón, Antonio, «La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión Europea», *Teoría y Realidad Constitucional*, 30 (2012), pp. 57-85; «La Unión Europea: La reforma interminable», en Gómez Sánchez, Yolanda, et al. (eds.), *Constitución y democracia: Ayer y hoy. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral* (Madrid: Editorial Universitat, 2012, 3 vols.), vol. III, pp. 3011-3037; «Europa y el reto de la gobernabilidad en un contexto complejo», en Reding, Viviane, et al., *El reto de la gobernabilidad. Europa y la globalización* (Valencia: Capítulo Español del Club de Roma - Selvi, 2013), pp. 97-132; y Bar Cendón, Antonio; Corona Ferrero, Jesús M., «Reformando la Unión: de Maastricht a Bruselas, pasando por Lisboa», en Pascua Mateo, Fabio (ed.), *Derecho de la Unión Europea y el Tratado de Lisboa* (Madrid: Civitas-Thomson, 2013), pp. 21-40.

41 Communication from the Commission, *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. Launching a European Debate* (Brussels, 28.11.2012, COM(2012) 777 final). En español: Comunicación de la Comisión, *Un Plan director para una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo* (Bruselas, 28.11.2012, COM(2012) 777 final).

diciembre de 2012, denominado *Hacia una auténtica unión económica y monetaria*.⁴² Ambos diseños estratégicos son ambiciosos e incluyen aspectos no puramente económicos, sin embargo, son las reformas económico-financieras las que centran su atención. De estos dos documentos, es el segundo de ellos el más relevante por cuanto es el plan de reformas que realmente está siguiendo el Consejo en la práctica. Reformas que el Consejo está realizando de una manera progresiva y por etapas, y que, sin embargo, a pesar de su lentitud y limitación —dado que, como hemos visto, se concentra sólo en los aspectos económico-financieros—, no deja de encontrar fuertes recelos y oposición entre algunos Estados miembros y sectores políticos.

El informe Van Rompuy, *Hacia una auténtica unión económica y monetaria*, en realidad, fue formulado en colaboración por el propio Presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, y los Presidentes de la Comisión, José Manuel Durão Barroso, del Eurogrupo, entonces Jean-Claude Juncker, y del Banco Central Europeo, Mario Draghi (denominados la «cuádriga», en la jerga de la UE). El informe, que pasó por varias fases en su elaboración y aprobación por el Consejo Europeo,⁴³ propone una reforma de la unión económica y monetaria basada en cuatro pilares y en un calendario de tres fases, cuyo denominador común, y objetivo último, es la consecución de una UE más integrada. Estas medidas, de acuerdo con el calendario previsto, deberían ser completadas en el plazo de una década y, por otra parte, podrían ser realizadas a través de la legislación ordinaria de la Unión, en su mayor parte, mientras que, sólo en algún caso, se prevé la posibilidad —o necesidad— de la reforma de los Tratados.

Así, la reforma propuesta por la «cuádriga», preveía *a)* en primer lugar, la consecución de un marco financiero integrado, que garantizase la estabilidad financiera, sobre todo en la zona del euro. Ello que implicaba la creación de un Mecanismo Único de Supervisión bancaria, que debería estar plenamente operativo a partir del 1 de enero de 2014. En este sentido, se proponía dotar al Banco Central Europeo de un poder de supervisión y de control de la actividad bancaria, separando claramente sus funciones de supervisión de la dirección de la política monetaria. El establecimiento de este mecanismo único de supervisión permitiría al MEDE recapitalizar directamente a los bancos de la zona del euro. Esta reforma debería ser operativa ya a finales de marzo de 2013. También en este campo, la propuesta preveía el establecimiento de un mecanismo único de resolución bancaria, cuya función sería permitir la disolución o reconstitución de

⁴² *Hacia una auténtica unión económica y monetaria* (Bruselas, 5 de diciembre de 2012).

⁴³ El primer texto del informe Van Rompuy fue presentado al Consejo Europeo del 28 y 29 de junio de 2012, el cual le pidió que revisase su propuesta y presentase «una hoja de ruta pormenorizada y acotada en el tiempo para la consecución de una auténtica Unión Económica y Monetaria». Tras varias consultas con los Estados, Van Rompuy presentó en el Consejo Europeo del 18 y 19 de octubre de 2012 un informe interino que contenía similares propuestas, formuladas de manera más detallada. El informe definitivo de la «cuádriga» fue finalmente presentado al Consejo Europeo del 13 y 14 de diciembre de 2012. Con anterioridad al informe de la «cuádriga», el Consejo Europeo de 25-26 de marzo de 2010, había encargado ya a un grupo de expertos, presidido por Van Rompuy, la elaboración de un informe sobre la reforma de la gobernanza económica de la UE. El informe fue finalmente presentado al Consejo Europeo de 28-29 de octubre de 2010: *Strengthening Economic Governance in the EU. Report of the Task Force to the European Council* (Brussels, 21 October 2010). De forma paralela al informe de la «cuádriga», la Comisión Europea hizo pública una comunicación también sobre el mismo tema: *Communication from the Commission, A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate* (Brussels, 30.11.2012, COM(2012) 777 final/2).

entidades crediticias en crisis de una manera ordenada, limitando la repercusión de los costes de las quiebras bancarias en los contribuyentes. De esta manera, el mecanismo único de resolución se financiaría con cargo al propio sector bancario, a través de un Fondo Europeo de Resolución formado a partir de tributos sobre el mismo sector financiero. Finalmente, debería establecerse también un régimen común para los sistemas de garantía de depósitos nacionales. Todo este conjunto normativo debería ser acordado antes del 1 de enero de 2013.

b) En segundo lugar, la reforma preveía el establecimiento de un marco presupuestario integrado, el cual permitiría la existencia de una política presupuestaria común, tanto europea como para los Estados miembros. La propuesta más novedosa era aquí la de atribuir capacidad presupuestaria propia a la zona euro, permitiéndole elaborar un presupuesto propio común, para financiar las reformas estructurales y absorber los impactos asimétricos de las crisis, además de permitirle la supervisión y coordinación previa de los presupuestos anuales de los Estados miembros de la eurozona, como ya permite en la actualidad el «Semestre Europeo». Los recursos del presupuesto de la eurozona podrían venir de contribuciones nacionales, de recursos propios previstos al efecto, o de una combinación de ambos. Además, la capacidad presupuestaria de la eurozona le permitiría la emisión de deuda común, sin recurrir a la mutualización de la deuda soberana, dando así una garantía a los Estados miembros.

c) En tercer lugar, la propuesta de la «cuádriga» preveía un marco de política económica integrado. Así, se proponía aquí completar el mercado único, mediante una revisión del mercado laboral y del mercado de bienes y servicios en la eurozona, fomentando la movilidad laboral transfronteriza y corrigiendo los desfases de competencias existentes en este terreno. Se proponía también una coordinación previa de las reformas de la política económica de los Estados, en línea con lo establecido en el Art. 11 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG). Y, en fin, y quizá sea esto lo más novedoso, la propuesta preveía igualmente el establecimiento de acuerdos de carácter contractual entre los Estados y las instituciones de la Unión, que serían de carácter obligatorio para los Estados de la eurozona y de carácter voluntario para los demás. Mediante estos contratos, los Estados se comprometerían a realizar reformas estructurales a cambio de incentivos financieros. Como tales contratos, estos acuerdos llevarían consigo la asunción de responsabilidades y la imposición de sanciones en caso de incumplimiento. Se establecía que los acuerdos contractuales deberían ser muy detallados y mensurables, con la previsión de calendarios específicos y mecanismos de supervisión, si bien cabía una cierta flexibilidad que permitiese la renegociación de las medidas, o de los calendarios, y absorber los posibles cambios graves en la situación económica o en la situación política de los Estados.

Y d) en cuarto lugar, la reforma incluía un mínimo contenido de carácter político, al buscar la garantía de la legitimidad democrática y la responsabilidad en la toma de decisiones. La propuesta de la «cuádriga» preveía no sólo una mayor participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio en este terreno —ámbito financiero, ámbito presupuestario, diseño de la política económica—, sino también en el control político y la exigencia de responsabilidades a los gobernantes. De la misma manera, se proponía igualmente una participación más intensa de los interlocutores sociales y una renovación del diálogo social en el proceso de gobierno.

La respuesta del Consejo Europeo a este plan de reforma de la «cuádriga» fue desigual. Así, el Consejo Europeo de diciembre de 2012, que recibió el plan, no logró un acuerdo sobre todas las propuestas y se limitó a aprobar algunas de ellas, difiriendo el acuerdo sobre otras a un momento posterior, y dejando caer, en fin, otras propuestas⁴⁴. El Consejo Europeo i) aprobó la creación del Mecanismo Único de Supervisión bancaria; decidió que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) pudiese recapitalizar de manera directa a los bancos, cuando estuviese plenamente operativo el mecanismo único de supervisión; y aprobó el establecimiento de un mecanismo único de resolución, dotado de poderes para llevar a cabo, la disolución o reconstitución de cualquier banco en crisis establecido en los Estados miembros. Por el contrario, ii) el Consejo Europeo difirió a un momento posterior la aprobación de medidas concretas en otros terrenos importantes, pidiendo al Presidente del Consejo Europeo que presentase al Consejo Europeo de junio de 2013 nuevas propuestas y una «hoja de ruta» con un calendario preciso sobre las medidas que podrían adoptarse en relación con temas como la coordinación de las reformas de las políticas económicas nacionales, exigida para los 25 Estados miembros firmantes por el Art. 11 del TCEG; la dimensión social de la unión económica y monetaria; los acuerdos contractuales entre los Estados y las instituciones de la Unión; y los mecanismos de solidaridad previstos para apoyar los esfuerzos de aquellos Estados que concluyeran tales acuerdos contractuales en favor de la competitividad y el crecimiento. El Consejo Europeo remitió también a los Estados de la eurozona la mejora de los mecanismos de gobernanza de la eurozona previstos en el Título V del TCEG, en línea con la declaración de 26 de octubre de 2011 de la Cumbre de la zona euro⁴⁵; al mismo tiempo que, de manera similar, remitió igualmente a los propios Estados miembros, al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales la adopción de las medidas necesarias para el refuerzo de la legitimidad democrática de la gobernanza económica, fundamentalmente en lo que se refiere a la participación del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales en este proceso. El Consejo Europeo de diciembre de 2012, sin embargo, iii) ignoró la relevante propuesta del informe de la «cuádriga» en el sentido de atribuir capacidad presupuestaria propia a la zona del euro.

¿Qué es lo que se ha hecho hasta el presente en el desarrollo de las propuestas del informe Van Rompuy? La verdad es que el proceso va muy lento y son pocas las reformas adoptadas por el Consejo Europeo que han sido ya objeto de un desarrollo normativo específico.

Así, en lo que se refiere a la supervisión de las entidades de crédito y empresas de inversión, y la creación a estos efectos de un mecanismo único de supervisión, el Parlamento Europeo y el Consejo han aprobado ya un Reglamento sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión,⁴⁶ y una Directiva que

⁴⁴ Consejo Europeo de 13 y 14 de diciembre de 2012, *Conclusiones* (EUCO 205/12, CO EUR 19, CONCL 5, Bruselas, 14 de diciembre de 2012).

⁴⁵ *European Council conclusions on completing EMU. Adopted on 18 October 2012* (Brussels, 18 October 2012).

⁴⁶ Reglamento (UE) n° 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012. Texto pertinente a efectos del EEE («DO» L 176, 27.6.2013).

regula el acceso a la actividad financiera de las entidades de crédito,⁴⁷ y está en proceso de elaboración un Reglamento, por el que se crea la Autoridad Europea de Supervisión única.⁴⁸ En lo que se refiere a la posibilidad de que el MEDE financie directamente a los bancos, el Eurogrupo aprobó el 20 de junio de 2013 las líneas básicas del marco jurídico para esta financiación.⁴⁹ En lo que se refiere al mecanismo único de resolución bancaria, está también en proceso de formulación una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco jurídico para el rescate y la resolución de entidades de crédito.⁵⁰ Y, en lo que se refiere al régimen común de los sistemas de garantía de depósitos nacionales, está también en proceso de formulación una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que regula esta materia.⁵¹

Con respecto a la mejora de los mecanismos de gobernanza de la eurozona previstos en el Título V del TCEG, Consejo Europeo del 14 y 15 de marzo de 2013, aprobó las «Normas para la Organización de los Trabajos de las Cumbres del Euro», que vienen a desarrollar las previsiones del Art. 12 del TCEG, regulando todos los aspectos referidos a la constitución, estructura y funcionamiento de este nuevo órgano, institucionalizado por el TCEG, que reúne a todos los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados pertenecientes a la zona del euro.⁵²

Las demás reformas propuestas en el informe Van Rompuy, pues, se quedaron en el tintero —en realidad, en el proceloso terreno de las «consultas con los Estados»—. Esto hizo que el Presidente del Consejo Europeo volviese a poner el tema de la reforma de la unión económica y monetaria sobre la mesa del Consejo Europeo, en su reunión del 27 y 28 de junio de 2013. En su nuevo informe, Van Rompuy insiste ahora sólo en cuatro aspectos sustantivos que habían quedado por aprobar por el Consejo Europeo en sus reuniones anteriores y que afectaban *a*) a la dimensión social de la UEM —coordinación de las políticas sociales y de empleo nacionales, mayor integración los interlocutores sociales y fomento del diálogo social, establecimiento de unos indicadores sociales y de empleo en el marco del Semestre Europeo, etc.—; *b*) a la coordinación

47 Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE. Texto pertinente a efectos del EEE («DO» L 176, 27.6.2013).

48 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a su interacción con el Reglamento (UE) del Consejo, que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito (COM/2012/0512 final).

49 ESM direct bank recapitalisation instrument: *Main features of the operational framework and way forward* (Luxembourg, 20 June 2013).

50 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (COM/2012/0280 final).

51 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los sistemas de garantía de depósitos (refundición) (COM(2010)0368). Modifica la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 1994 relativa a los sistemas de garantía de depósitos («DO» L 135, 31.5.1994).

52 *Normas para la organización de los trabajos de las Cumbres del Euro* (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 2013).

ex ante de las reformas de las políticas económicas nacionales, exigida, por lo demás, por el Art. 121 del TFUE y el Art. 11 del TCEG⁵³; c) los contratos entre los Estados y la Unión para fomentar las reformas tendentes al incremento de la competitividad, el crecimiento económico y el empleo; y d) los mecanismo de solidaridad y ayuda a los Estados comprometidos con la reforma a través de estos contratos.⁵⁴ El Consejo Europeo, sin embargo —una vez más— y dada la falta de acuerdo existente entre los Estados, decidió continuar con las consultas y diferir la decisión final sobre estas cuestiones a sus reuniones posteriores, a celebrar en octubre y en diciembre de 2013.⁵⁵

En definitiva, pues, a modo de conclusión, se puede decir que la reforma de la UE, en el terreno de la economía y las finanzas —la gobernanza económica—, se ha concentrado principalmente en cuatro líneas de actuación: a) el refuerzo de la coordinación de la política económica; b) la coordinación y control de las políticas presupuestarias de los Estados; c) el sometimiento a un marco jurídico común —y mayor control— del sector bancario y crediticio; y d) la ayuda financiera y estabilización de los Estados en situación de crisis económico-financiera. Sin embargo —como hemos visto en páginas anteriores— el éxito de la reforma no ha sido grande, y podría decirse que, si bien los planes y propuestas han sido —son— muy avanzados en muchos aspectos, las decisiones finales son parciales se han quedado muy cortas. Y de aquí que el progreso de la recuperación económica sea tan lento y, quizá, débil en sus consecuencias.

b) La reforma política.

El hecho de que el grueso del esfuerzo reformista de los últimos años se haya concentrado en la dimensión económica del proceso de integración de la UE, no quiere decir, sin embargo, que no se hayan producido también otros planes y propuestas dirigidos al desarrollo y complemento del edificio político de la Unión, al incremento de su legitimidad democrática.

Así, efectivamente, en los últimos años se han ido formulando numerosas propuestas, algunas de manera espontánea, y otras a solicitud de las propias instituciones de la Unión o, incluso por miembros destacados de las mismas. Entre las propuestas que cabría considerar como «oficiosas», por provenir de altos cargos de la Unión, o ser el resultado de un encargo de ésta, o, en fin, por haber sido formuladas por representantes de Gobiernos de los Estados miembros, creo que merecen ser destacadas tres: la del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030 (presidido por Felipe González), «Pro-

53 Sobre la coordinación *ex ante* de las políticas económicas de los Estados, véase la propuesta de la Comisión: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Hacia una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica — Coordinación ex ante de los planes de grandes reformas de la política económica* (COM(2013) 166 final, Bruselas, 20.3.2013).

54 *Towards a genuine Economic and Monetary Union. Towards an integrated economic policy framework: state of play of consultations. Presentation by President Herman Van Rompuy at the European Council*, 28 June 2013. Sobre los acuerdos contractuales con los Estados y el detalle de su posible contenido, respaldo económico y control, véase la Comunicación de la Comisión: European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument* (COM(2013) 165 final, Brussels, 20.3.2013)».

55 Consejo Europeo de 27 y 28 de junio de 2013, *Conclusiones* (EUCO 104/2/13, REV 2, Bruselas, 28 de junio de 2013), p. 11.

yecto Europa 2030: Retos y oportunidades. Informe al Consejo Europeo» (Mayo 2010); la de José Manuel Durão Barroso, Presidente de la Comisión Europea, presentada en su «Discurso sobre el estado de la Unión 2012» (Parlamento Europeo, 12.9.2012); y la del Future of Europe Group (Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain), «Final Report of the Future of Europe Group» (Berlín, 17.9.2012).

Es imposible detallar aquí y analizar de forma crítica el contenido específico de cada una de estas propuestas de reforma del gobierno de la Unión. Baste decir, en términos generales, que quizá la más concreta y valiente de ellas sea la propuesta del Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, quien propuso sin ambages, ante el pleno del Parlamento Europeo, avanzar hacia la creación de una Federación de Estados-nación europeos, pues —en su opinión— «Unir soberanías significa más poder, no menos». En esta línea, Barroso propuso la adopción de un nuevo Tratado, y anunció que antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo —que tendrán lugar en junio de 2014— la Comisión presentará su proyecto de estructura de la futura Unión Europea, con ideas concretas para la modificación de los Tratados vigentes y el establecimiento del nuevo Tratado.

Por lo demás, de manera muy resumida, se puede decir que, del conjunto de las propuestas mencionadas —además de otros muchos textos y documentos particulares que se han ido produciendo y que no son mencionados aquí— se derivan las propuestas específicas que se detallan a continuación, muchas de las cuales se encuentran incluidas de manera bastante vaga en los respectivos documentos y, con frecuencia, son formuladas de manera contradictoria entre esos mismo documentos. Así, entre otras muchas cosas, se propone:

Potenciar el papel de los partidos políticos europeos, con un programa común europeo y con un candidato destacado de ámbito europeo, que pueda ser candidato a presidir la Comisión.

Con respecto al Parlamento Europeo, se propone reforzar su papel como entidad legislativa y como institución de control político, dándole un papel más activo en ámbitos tales como, por ejemplo, la nueva gobernanza económica. Y, para fomentar la participación electoral e incrementar su dimensión supranacional, se propone la introducción de una circunscripción europea, con listas de candidatos europeas, además de las actuales circunscripciones y listas nacionales.

Con respecto a la Comisión Europea, se propone en algún caso que su Presidente sea elegido por sufragio universal. En otros casos, se propone que sea nombrado de entre los cabezas de lista en las elecciones al Parlamento Europeo. Por otra parte, se propone que el Presidente de la Comisión sea enteramente libre para designar a los Comisarios. Y, en fin, además de proponerse la reducción del número de miembros de la Comisión —demanda ya tan vieja como frustrada—, se propone también, en algunos casos, la subdivisión de la estructura orgánica de la Comisión en dos niveles jerárquicos, con Comisarios «senior» y Comisarios «junior».

Con respecto al Consejo, algunas propuestas pretenden que éste sea presidido por el Presidente de la Comisión Europea. Por otra parte, en general, varias propuestas pretenden que el Consejo se consolide como segunda Cámara legislativa, perdiendo su dimensión ejecutiva a favor de la Comisión Europea.

Con respeto a los Parlamentos nacionales, algunas propuestas pretenden una mayor implicación de los mismos en el proceso decisorio de la UE y, sobre todo, en los nuevos instrumentos de la gobernanza económica, buscando con ello un incremento en la legitimidad democrática de la Unión. Lo que, a todas luces —en mi opinión—, es un grosero error, por cuanto no hace sino disminuir el papel del Parlamento Europeo, que es verdaderamente a quien hay que reforzar en el proceso europeo, como fuente de legitimidad democrática del mismo.

Con respeto a los partidos políticos europeos, se propone crear verdaderas estructuras estables y transnacionales de partidos políticos europeos, hoy inexistentes, con el fin de promover la creación de un verdadero espacio político europeo, con autonomía de los espacios políticos nacionales. En este sentido, no sólo se propone la formulación de un nuevo Estatuto de los partidos políticos europeos, sino que se propone también que éstos diseñen programas propios para la unión, concentrados en los problemas específicos de Europa, y que designen a un candidato propio a la presidencia de la Comisión, que, en el caso de ganar las elecciones al Parlamento Europeo, sería el que luego tendrían que proponer los Estados al Parlamento Europeo para su investidura como Presidente de la Comisión.

En fin, en algún caso —como, de manera llamativa, lo hace la propuesta de Barroso— se propone profundizar en la unión política de la UE, llegando a la creación de una federación europea de Estados nacionales, como se hacía en el proyecto inicial de los años cuarenta del siglo pasado.

V. CONCLUSIONES

Como hemos tratado de explicar a lo largo de este trabajo, la UE es un proceso de integración económica y política, en el que —como unidad compleja de Estados y de ciudadanos— confluyen en relación dialéctica dos dinámicas: una de integración y otra de cooperación. Dinámicas que se interrelacionan de manera cotidiana, estableciendo un —a modo de— equilibrio de poderes entre ellas, pero que, al mismo tiempo, condiciona la evolución de la UE y determina su funcionamiento y eficacia.

Lo que parece evidente —como ha demostrado la grave crisis económico-financiera— es que este proceso de integración está necesitado de una dirección política y de una meta determinada hacia la que caminar. Dirección política y orientación que eviten derivas que le lleven al fracaso. En circunstancias tan difíciles como las mencionadas, la UE ha logrado ir sorteando los obstáculos y diseñar instrumentos jurídicos y estratégicos —descritos en páginas anteriores— que le han ayudado a superar los problemas planteados. Sin embargo, ello no sólo es insuficiente y demanda una más profunda integración económica-financiera, para afrontar con toda seguridad los enormes retos que se presentan, sino que, sobre todo, exige una mayor integración política, pues la integración económica-financiera no puede funcionar adecuadamente y perderá su orientación si no hay instituciones políticas dotadas de fuerte legitimidad democrática y, por tanto, del poder necesario para dirigirla.

Sin embargo, como hemos visto, no es ésta la línea estratégica que está siguiendo la UE a día de hoy. En el mejor de los casos, la UE ha vuelto a la seguridad de la es-

trategia funcionalista, poniendo las bases de una mayor y más sólida integración económica primero, que le permita después, en el futuro, dar nuevos pasos en el proceso de integración política, como un resultado natural, casi involuntario, del proceso de integración económica. Pero todo el proceso se ha hecho ya mucho más complejo y las cosas ya no son tan simples como lo eran en los años cincuenta del siglo pasado. Hoy, las exigencias de la globalización son mucho mayores y la UE se enfrenta a competidores internacionales que no van a respetar su debilidad.

Es necesario, por tanto, que la UE profundice en su proceso de integración económica; pero es tanto o más necesario que la UE profundice también en el proceso de integración política. Para ello, la UE debe dotarse de un proyecto político de futuro, en el que se definan con claridad los valores que componen ese proyecto y los objetivos o metas hacia los que se dirige. Sólo una dirección y un proyecto políticos podrán mantener y hacer progresar adecuadamente el proceso de integración, inspirando todos los pasos que la Unión dé hacia delante en todos los ámbitos —la reforma económico-financiera, la ampliación de sus competencias, la reforma de sus instituciones, la ampliación de su número de miembros, etc.—. Pero, sobre todo, sólo un proyecto político podrá dar a la Unión el respaldo popular que necesita, el combustible de la legitimidad que todo gobierno democrático precisa para su funcionamiento. Y, verdaderamente, la Unión es hoy una bella máquina que no sólo necesita algunas reformas en su capacidad o estructura, sino que, sobre todo, necesita llenar sus depósitos del combustible que haga funcionar sus motores con el ímpetu necesario. Necesita dirección política, participación ciudadana, transparencia y responsabilidad; es decir: legitimidad democrática.

TITLE: *The European Union: From Economics to Politics through Law.*

ABSTRACT: *The European Union is going through a difficult crisis phase. It is a crisis that affects material aspects such as its economy and finances and, very specifically, the economies and finances of some of its member states; but it is a crisis that affects also immaterial aspect such as its own identity and the future of its political project. Many are the solutions that have been proposed in order to overcome this difficult stage, but in most of the cases these are inadequate solutions since they are not adapted to the peculiar nature of the EU as a legal and political organization. Therefore, firstly, this article analyzes the nature of the EU as a political organization and the different theories that have been issued in this regard. Secondly, the present situation of the EU is analyzed, including a perspective on what it is doing in this regard, and thirdly, the solutions to overcome this critical situation which have been proposed so far are also analyzed.*

RESUMEN: *La Unión Europea atraviesa por una etapa difícil de crisis. Crisis que afecta a aspectos materiales, como su economía, sus finanzas y, muy en particular, las economías y finanzas de algunos de sus Estados miembros; pero crisis que afecta también a aspectos inmateriales, como su propia identidad y el futuro de su proyecto político. Muchas son las soluciones que se aportan para tratar de superar esta difícil etapa, sin embargo, en la mayoría de los casos se trata de soluciones inadecuadas porque no se adaptan a la naturaleza peculiar de la UE como entidad jurídico-política. Así, este trabajo, analiza, en primer lugar la naturaleza de la UE como entidad jurídico-política y las diferentes teorías que se han producido al respecto. En segundo lugar se analiza la situación actual de la UE y lo que ella hace al respecto, y, en tercer lugar se analizan las posibles soluciones que se aportan para esta situación crítica.*

KEY WORDS: *European Union, functionalism, intergovernmentalism, supranationalism.*

PALABRAS CLAVE: *Unión Europea, funcionalismo, intergubernamentalismo, supranacionalismo.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 17.07.2013. FECHA DE ACEPTACIÓN: 30.07.2013.