

La Unión Europea Necesita Transitar Hacia el Federalismo

GREGORIO CÁMARA VILLAR

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada.

Submissão: 06.09.2013

Decisão Editorial: 04.10.2013

RESUMEN: Se reflexiona en este artículo acerca del proceso de integración europeo, realizado desde el origen de las Comunidades Europeas de manera gradual y funcionalista, bajo un enfoque predominantemente intergubernamental, hoy necesitado de un cambio de orientación dirigido hacia una más ambiciosa Unión política bajo el paradigma federalista, que inspiró y alentó el surgimiento de aquellas. De acuerdo con las propuestas de grandes pensadores europeos, se considera que si la Unión es hoy una comunidad prefederal, el camino más claro y adecuado es ir acentuando sus actuales rasgos federales para conseguir una Unión más estrecha, interdependiente y solidaria que le permita fortalecerse, consolidarse y desplegar todo su potencial, desde un necesario retorno a los valores fundamentales de Europa y a sus logros culturales. El reto es articular una comunidad constitucional pluriestatal y plurinacional en este tiempo de globalización con capacidad para estar y actuar en el mundo con una sola voz conforme a la “razón europea” y alcanzar una mayor capacidad económica y de desarrollo sostenible y un mayor grado de inclusión política, social y cultural. Para ello se esbozan los elementos fundamentales de orden socioeconómico y político necesarios para transitar en esa dirección, así como los más grandes problemas y obstáculos en ese camino.

ABSTRACT: This paper reflects on the European integration process which, from the beginning of the European Communities, has been built in a functionalist and gradual way, as well as from a predominantly intergovernmental approach, and which is in need of a more ambitious policy managed to deep on the federalist paradigm nowadays, as the one that inspired its foundation. According to great European thinkers’ learning, the Union could be considered as a prefederal community, and, therefore, the clearest and most appropriate way is to accentuate their current federal features to reach a closer, interdependence and solidarity union, for strengthening and developing its full potential, and returning to the fundamental values of Europe and its cultural achievements. The challenge is to articulate a constitutional multistate and multinational community to confront this time of globalization with the ability, to act in the world according to the “European reason”, and to increase economic capacity and sustainable development minding social and cultural policies. To that end, this paper outlines some political and socioeconomic basic elements, as well as the biggest problems and obstacles in this way.

PALABRAS CLAVE: Unión Europea, federalismo, integración europea, globalización, crisis económica y política.

KEYWORDS: European Union, federalism, European integration process, globalization, economic and political crisis.

SUMARIO: Introducción; 1 La razón de ser de la unión europea; 2 Una breve caracterización político-institucional de la unión europea en el actual estadio de su integración; 3 Nuevos horizontes para la unión europea con el paradigma del federalismo; 4 Los problemas para este camino.

INTRODUCCIÓN¹

Las Comunidades Europeas, origen de lo que hoy conocemos como Unión Europea, fueron fundadas después de la Segunda Guerra Mundial, en la década de los años cincuenta del pasado siglo (Tratados CECA – 1951 –, CEEA o Euratom y de la CEE – 1957 –) con la intención de traer paz, estabilidad, desarrollo y prosperidad a Europa creando primero un espacio económico, después también social y político, compartido. El impulso partió de Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, ampliándose sucesivamente el número de los países miembros a lo largo de un dilatado periodo hasta alcanzar en la actualidad el total de veintiocho tras la reciente incorporación de Croacia (1 de Julio de 2013). En aquél tiempo se trataba de entrar en una nueva era y de crear nuevas estructuras económicas, jurídicas y políticas en Europa occidental, basadas en los intereses comunes y asentadas en Tratados que garantizaran la convivencia entre los pueblos europeos, de tal manera que sus relaciones se basaran en el Derecho y no en la fuerza. El objetivo era alejarse definitivamente de una larga y dura historia de conflictos y guerras devastadoras entre países vecinos y de una misma raigambre cultural para, por el contrario, edificar progresivamente una Europa unida en la diversidad.

El proceso de integración europeo se ha venido realizando desde entonces de manera gradual, paso a paso, mediante la ampliación progresiva de su base territorial y la intensificación paulatina de sus vínculos económicos y políticos, adaptándose a las condiciones históricas que lo han enmarcado en cada momento. Se ha seguido así, en esencia, la inspiración funcionalista de la Declaración del ministro francés de asuntos exteriores Robert Schuman, de 9 de mayo de 1950, para crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero, preparada por Jean Monnet: *“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto, se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”*².

1 El cometido de estas reflexiones es contribuir al debate sobre hacia donde y con qué orientación debe caminar la Unión Europea, hechas en homenaje sentido al Profesor granadino Rafael Barranco Vela, querido compañero y amigo, persona de gran valía, que recientemente se nos ha adelantado al dejar este mundo.

2 Texto íntegro en http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_es.htm

Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco y CÁMARA VILLAR, Gregorio, *Una Constitución para Europa*. Junta de Andalucía, Consejería de Educación. Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, Sevilla, 2005, *passim*.

Justamente, cuando estas líneas se escriben, han pasado 63 años desde aquella famosa Declaración. Este aniversario se cumple en una época en la que una profunda crisis económica, social y política está produciendo grandes estragos en el mundo y, particularmente, en determinados países de Europa; y la misma Unión Europea, antaño expresión institucional de un gran proceso de éxito y de muchos logros, aparece hoy un tanto apagada y desconcertada, sin un proyecto claramente definido y comúnmente compartido, cada vez más alejada de la ciudadanía, como una superestructura sobre la que el déficit democrático ha acabado generando, al calor de la crisis, el liderazgo impositivo “de facto” que hoy ejerce Alemania a través de la figura de su canciller, Ángela Merkel, haciéndola caminar en una única dirección, la de la austeridad a toda costa que está lastrando las posibilidades de recuperación para los países menos desarrollados económicamente. Esta situación está produciendo, además, grandes tensiones y disfunciones políticas en medio de un cada vez más generalizado desencanto y desafección ciudadana con el proyecto europeo. Más bien que “unida en la diversidad”, Europa se nos presenta en nuestros días, como se viene diciendo, como anquilosada y “desunida en la adversidad”.

Esta situación, sin embargo, no debe llevar al desánimo, sino todo lo contrario. Ahora es cuando más necesario resulta contribuir positivamente, redoblando esfuerzos, a redimensionar y revitalizar el papel de la Unión Europea, apuntando a nuevos horizontes en el proceso de integración. Hoy se hace más necesario que nunca el debate sobre el futuro de Europa y sobre esa gran aspiración a construir un nuevo espacio económico, social y político compartido. Es preciso hacer realidad una política económica de ámbito europeo y alcanzar así una Europa cada vez más unida y solidaria, para que puedan cumplirse sus objetivos declarados y asumir su papel en el mundo y en la gobernanza de la globalización.

1 LA RAZÓN DE SER DE LA UNIÓN EUROPEA

Como manifestara la Declaración de Laeken en Diciembre de 2001, Europa debe asumir con energía su responsabilidad y desempeñar el papel “de una potencia”. Una potencia no solo económica sino también política y cultural que ha de luchar decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, sin cerrar los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. “En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo benefician a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible”³. Estas aspiraciones están presentes en los Tratados, en los valores e intereses comunes sobre los que

3 Puede consultarse en <https://www.google.es/#q=Declaraci%C3%B3n+sobre+el+futuro+de+la+Uni%C3%B3n+Europea>

descansa la Unión y en los objetivos que persigue y que aparecen claramente expuestos en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Unión Europea.

Por lo que se refiere a los valores, éstos son la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos, la solidaridad, el pluralismo, la tolerancia, la justicia. Los objetivos principales son: la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores; el establecimiento de un mercado interior orientado al desarrollo sostenible y basado en un crecimiento económico equilibrado y en una economía social de mercado tendente al pleno empleo y al progreso social; un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente; el combate de la exclusión social y la discriminación; el fomento de la justicia y la protección social; la igualdad entre mujeres y hombres; la solidaridad entre generaciones y la protección de los derechos del niño; el fomento de la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros; el respeto de la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y la conservación y desarrollo de su patrimonio cultural; el establecimiento de una unión económica y monetaria en torno al euro; y contribuir a unas relaciones con el resto del mundo basadas en la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos en el respeto y desarrollo del Derecho internacional.

Estas aspiraciones son demasiado importantes como para no tomarlas en serio o para abandonarlas ante la decepción que hoy nos pueda causar la realidad desmedrada de la Unión Europea y el retroceso que estamos experimentando fundamentalmente – pero no solo – por la crisis económica. Se trata de la vida y el futuro de más de 500 millones de personas y el de las generaciones venideras y el decurso de unas relaciones positivas con los demás países y pueblos del planeta. Todo esto es lo que está en juego.

La Unión Europea es el tercer ámbito poblacional de Europa y en ella se produce más del 25% del PIB mundial, representa la quinta parte del comercio internacional y la integración supranacional que en ella se ha alcanzado, definiendo una única y exitosa experiencia como espacio de paz, libertad y seguridad, supone el único ejemplo en el mundo de este género. Es preciso luchar con firmeza por conservar lo conseguido y, enderezando el rumbo, por mantener el desarrollo del gran proyecto que ha sido y sigue siendo la Unión Europea. Como ciudadanos de la Unión estamos convocados a redoblar nuestros esfuerzos para revitalizarla, tomándonos muy en serio los asuntos que en su marco se ventilan. Nos preocupamos sobremedida por los asuntos políticos interiores de nuestros Estados, sin darnos cuenta de que cada vez están más condicionados por Europa y la globalización o sin deducir y tomar suficientemente en consideración las exigencias que de esta realidad se deducen de manera irreversible. Participamos en el espacio público interno de nuestras respectivas sociedades nacionales con intensidad, pero descuidamos

al extremo la construcción de un espacio público europeo que pueda sustentar una democracia europea que sea digna de tal nombre y que equilibre las posiciones de los Estados y sus sociedades civiles tanto en lo económico, como en lo político y en lo social. Remedando el dicho de Ortega y Gasset, Europa no puede ser el problema sino la solución. Más Europa es la solución.

Como subraya Francisco Balaguer, la evolución del proceso de integración europea se plantea necesariamente hacia el Derecho constitucional y se corresponde “con el intento de configurar una unión política cada vez más intensa”. No por un deseo o voluntad de la ciudadanía europea, sino por la propia dinámica social, económica y política de las sociedades que integran la Unión en el marco de una progresiva globalización. En este sentido hace notar, de un lado, que “el proceso de integración económica y las necesidades de regulación del mercado exigen una integración política equiparable”; y, de otro, “el proceso de globalización plantea retos muy importantes a los países europeos que no podrán resolver aisladamente...[pues éstos] mantienen una relación cada vez más intensa entre ellos, configurando un espacio económico propio, diferenciable de los otros grandes espacios regionales a nivel mundial. Ese espacio económico requiere de ordenación política y de respaldo político, que solo se puede conseguir sobre la base de una unión política sólida”⁴.

2 UNA BREVE CARACTERIZACIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL ACTUAL ESTADIO DE SU INTEGRACIÓN

Para ocuparnos con realismo de la Unión Europea es preciso, por tanto, que seamos conscientes de donde estamos y por qué estamos donde estamos. Necesitamos saber qué es la Unión Europea y como podemos mejorarla. ¿Qué es la Unión Europea? ¿Es un Estado o un Superestado? ¿Es una confederación de Estados? ¿Un tipo especial de organización política? Ninguna de esas respuestas es satisfactoria. Muchas veces se dice, haciendo una *boutade*, que es un OPNI (Objeto Político No Identificado). Esta respuesta puede hacer que esbochemos una sonrisa no exenta de descreimiento y de cierta decepción, pero tampoco puede satisfacernos dejándonos en la penumbra para la comprensión de la realidad de la Unión Europea.

La Unión Europea, podemos decir, no es un superestado ni tampoco una mera confederación de Estados sino una unión de diversos Estados con fines de integración y que no pierden su condición de tales, creando una estructura institucional común a la que dotan de unas competencias y medios de actuación jurídico-políticos bastante similares a los de un Estado. La creación y atribución de competencias a la UE se hace por medio de normas de derecho internacional,

4 BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, “Derecho Constitucional Europeo”, Capítulo IX del *Manual de Derecho Constitucional* del que son autores Francisco Balaguer Callejón (coord.), Gregorio Cámara Villar, Juan Fernando López Aguilar, María Luisa Balaguer Callejón y José Antonio Montilla Martos. Madrid, Tecnos, 2012, Vol. I, p. 196-197.

lo que mantiene a los Estados como depositarios últimos de la legitimación de la UE (son así “los señores de los Tratados” y, por ello, disponen del “poder constituyente” en la UE). Pero esta dimensión internacionalista se combina también con una dimensión constitucional-estatalista de carácter federalizante (como revelan la adopción de decisiones por mayoría, la primacía del derecho europeo, la aplicación directa de gran parte del mismo a toda la ciudadanía europea, el reconocimiento y garantía de una Carta de derechos fundamentales de la Unión con el mismo valor jurídico que los Tratados, la existencia de un Tribunal, el TJUE, que funciona en su ámbito como si se tratara de una Corte constitucional, etc.).

La Unión Europea es, en suma, una organización política supranacional general de origen y legitimación internacional muy cercana, pero no igual, al federalismo y, por tanto, de naturaleza *sui generis*, que está en permanente estado de evolución e integración y que resulta imposible categorizar con los moldes clásicos de la teoría política y constitucional⁵. Lo que hacen los Estados miembros en el seno de la UE es compartir parcialmente su soberanía para la consecución de unos objetivos comunes; y para ello, al adherirse a la Unión, le han atribuido competencias y delegado algunos de sus poderes decisorios en las instituciones comunes creadas por los Tratados para poder tomar democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto⁶.

Éstas son sus instituciones: el Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la UE y es elegido directamente por ellos; el Consejo Europeo, que ha de dar a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define sus orientaciones y prioridades políticas generales; el Consejo, que representa a los Estados miembros y ejerce conjuntamente con el Parlamento las funciones legislativa y presupuestaria; la Comisión, que defiende y administra los intereses de la UE en su conjunto; el Tribunal de Justicia de la UE, que garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados; el Tribunal de Cuentas, que controla la financiación de las actividades de la Unión; el Banco Central Europeo, que junto con los bancos centrales nacionales dirige la política monetaria de la Unión. Además, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión están asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejerce funciones consultivas.

Los poderes y responsabilidades de estas instituciones se establecen en los Tratados, en los que se basan todas las actividades de la UE. Los Tratados también establecen las normas y procedimientos que siguen las instituciones

5 Ofrezco una panorámica de esta evolución desde una perspectiva constitucional en mi trabajo “Perfiles históricos del Derecho constitucional europeo”. *ReDCE*, nº 11, enero-junio de 2009, apartado 1,8. Homenaje a Peter Häberle (I), *passim*.

6 Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco y CÁMARA VILLAR, Gregorio, *Una Constitución para Europa*, cit.

de la UE. Los Tratados son acordados por los Jefes de Estado y/o los primeros ministros de todos los países de la UE, y son ratificados por sus Parlamentos.

Las competencias de la UE, tal como han sido establecidas por el Tratado de Lisboa, se clasifican en tres categorías:

- Competencias exclusivas, que configuran ámbitos reservados a la UE, con exclusión de los Estados miembros. En las materias propias de estos ámbitos la Unión tiene atribuida la función de legislar y de adoptar actos jurídicamente vinculantes. Los Estados solo pueden ejercer la función normativa si están autorizados por la UE, y la función de aplicación de los actos de la Unión. Estos ámbitos de exclusividad son los siguientes: unión aduanera; normas de competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; política comercial común.
- Competencias compartidas: ámbitos en los que tanto la UE como lo Estados miembros pueden legislar, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Casi siempre se instrumenta este ámbito mediante directivas, aunque no se excluyan otros instrumentos normativos. Son los siguientes: mercado interior; determinados aspectos de la política social; la cohesión económica, social y territorial; agricultura y pesca; medio ambiente; protección de los consumidores; transportes; redes transeuropeas; energía; espacio de libertad, seguridad y justicia; objetivos comunes de seguridad en materia de salud pública. Asimismo, la Unión puede aplicar (sin perjuicio de la política propia de cada Estado) programas de investigación, desarrollo tecnológico, política espacial y ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo. También establece la Unión las grandes orientaciones generales de la política económica, las políticas de empleo y las políticas sociales, coordinando los Estados sus acciones en estas materias.
- Competencias complementarias: ámbitos en los que la competencia legislativa corresponde a los Estados miembros y la UE dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones para apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados. Son los siguientes: protección y mejora de la salud humana, industria, cultura, turismo, educación y formación profesional, juventud y deporte, protección civil, cooperación administrativa.

Para adoptar las decisiones en las que la Unión es competente, el sistema de fuentes del Derecho europeo viene constituido por los Tratados (Derecho originario) y el Derecho derivado: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, además de otros actos atípicos (programas,

resoluciones...), todo ello permeado por la existencia de los principios generales del Derecho que son en algunos supuestos reglas no escritas pero aceptadas por los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Se trata, entre otros, de los principios de primacía, eficacia directa, subsidiariedad, proporcionalidad, solidaridad, no discriminación. Algunos de estos principios, no escritos en los inicios, han ido apareciendo posteriormente en documentos comunitarios o se han ido definiendo por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas adquiere un papel de extraordinaria relevancia jurídica y política en cuanto que las Sentencias del TJUE interpretan las normas europeas y contribuyen de esta manera a cubrir lagunas del Derecho europeo.

Las competencias de la UE se ejercen conforme a los siguientes principios: el principio de atribución, por el que la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan (toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros); el principio de subsidiariedad, en cuya virtud la UE debe intervenir cuando su acción sea más eficaz que una intervención a nivel nacional, regional o local (no es aplicable, lógicamente, a los ámbitos de competencia exclusiva); el principio de proporcionalidad: la acción de las instituciones europeas debe limitarse a lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados, manteniendo la necesaria proporcionalidad.

Por otro lado, las relaciones entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y el de la Unión Europea se rigen por los principios siguientes:

- Principio de primacía del Derecho de la Unión. Debido a los conflictos normativos que se suscitaron entre el derecho de la Unión Europea y el de sus Estados miembros surgió jurisprudencialmente el principio de primacía por el cual el Derecho de la Unión, en el marco de sus competencias, primará sobre el Derecho de los Estados Miembros. Fue instaurado por el Tribunal de Justicia tras la sentencia de 15 de julio de 1964 en la que se enfrentaba Flaminio Costa contra E.N.E.L. Se fundamenta en la cesión de soberanía que los Estados miembros realizan en favor de las instituciones europeas. La primacía del ordenamiento comunitario es de aplicación obligatoria por parte del poder judicial de los Estados.
- Principio de efecto directo de las normas europeas: las normas que emanan de las instituciones europeas tienen plena aplicabilidad interna en los Estados miembros, de modo que crean derechos y obligaciones para los particulares. Tienen así efecto directo los reglamentos, y otras normas de las que éste efecto se desprenda, incluidas las directivas en determinadas condiciones.

- Principio de autonomía institucional y procedimental, según el cual corresponde al ordenamiento interno de los Estados miembros determinar los órganos competentes y el procedimiento necesario para la ejecución del Derecho de la Unión. Nace de la obligación de respeto por parte de la UE a la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como a su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional y a las funciones esenciales del Estado (art. 4 TUE).
- Principio de cooperación leal, por el que la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados (art. 4 TUE).

En materia de derechos fundamentales, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en Diciembre de 2009, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, verdadera quintaesencia de los derechos conforme a los tratados internacionales en materia de derechos humanos y a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, adquiere el mismo valor jurídico efectivo que los Tratados (art. 6.2 TUE), donde antes (la CDFUE solemnemente proclamada en Niza en 2000) solo era una declaración política con efectos jurídicamente limitados, pese a su importancia y creciente valor proyectivo y expansivo. En su virtud, los derechos y principios que se enuncian en ella de manera indivisible han de ser observados, respetados y protegidos por las instituciones y órganos de la Unión en el ejercicio de sus competencias conforme al principio de subsidiariedad y por los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, debiendo ser interpretados en armonía con las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y teniendo en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales, entre otras cláusulas de interpretación y aplicación. Se prevé también la adhesión formal de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950). Los derechos y libertades fundamentales se configuran así como fuentes del Derecho europeo, cuya vulneración puede ser sancionada por los órganos judiciales de los Estados miembros cuando se aplique derecho Europeo y por el TJUE a través de los mecanismos jurisdiccionales ordinariamente previstos en los Tratados.

De manera muy resumida y forzosamente simplificada, a estas fundamentales pautas descritas responde la realidad institucional y jurídico-política actual de la Unión Europea, en la que claramente predominan en su funcionamiento las relaciones intergubernamentales desde un obvio protagonismo decisonal de los Estados miembros de mayor peso, cargada quizás por un exceso de burocracia y mermada por una notable falta de flexibilidad. Esta realidad, tal como está jurídicamente concebida y organizada en nuestros días, viene enmarcada y fuertemente condicionada por las circunstancias de la globalización característica del mundo en el que hoy vivimos.

La globalización, propia de la configuración transnacional del capitalismo, difumina las fronteras, fragmenta la soberanía y condiciona radicalmente la política a la economía y a los mercados, minorando con intensidad su capacidad de ordenación, aumentando así las brechas sociales y la desigualdad. Las soberanías de los Estados nación, localmente emplazadas, ya no sostienen respuestas desde el ejercicio del poder político, con la misma eficacia e intensidad que antaño, a los grandes problemas económicos y sociales que ahora son globales, interdependientes y de una complejidad extraordinaria; complejidad que se acelera a pasos agigantados con el progreso tecnológico en el marco de un mercado global y de un Derecho muy condicionado por su influjo.

De tal suerte, el poder estatal está cada vez más necesitado de articulación internacional debido a una cada vez más importante merma de su entidad soberana. La economía y el mercado escapan de la acción de los Estados, como descarnadamente cabe apreciar hoy con la profunda crisis que padecemos, en tanto que la gobernabilidad del orden mundial, así como el orden interno de los Estados, reclama cada vez más capacidad de dirección política y de ordenación jurídico-pública⁷. Pudiera decirse de esta manera que la integración real y horizontal generada por los mercados es muy densa, en tanto que la integración organizativa vertical de los Estados nacionales es muy débil y se produce en competencia entre ellos⁸.

3 NUEVOS HORIZONTES PARA LA UNIÓN EUROPEA CON EL PARADIGMA DEL FEDERALISMO

En este escenario cobra progresivamente relieve, por un lado, la necesidad de actuar con más intensidad y eficacia en un plano internacional, potenciando los organismos internacionales ya existentes y buscando en el horizonte nuevas fórmulas de inspiración cosmopolita de orden y gobierno democrático; y, por otro, llama al desarrollo de un orden jurídico-político superior al de los Estados nación en aquellos ámbitos regionales con organización política madura. La Unión Europea, que viene conformándose desde mediados del siglo XX con un más que notable éxito desde la sólida plataforma que ofrecen una cultura, unos valores y unas tradiciones constitucionales comunes, dispone de esa madurez pese a que hoy esté en profunda crisis, pero necesita de un reimpulso para hacer el camino adecuado a nuestros tiempos mirando más alto y más lejos hacia una mayor integración política.

En este mundo globalizado es completamente necesaria la traslación de buena parte de la soberanía de los Estados nación a una organización de gobierno supranacional democrático con más entidad, legitimidad y capacidad

7 Vid. SÁNCHEZ BARRILAO, Juan Francisco, "Derecho europeo y globalización: mitos y retos en la construcción del Derecho Constitucional europeo". *ReCDE*, Año 6, núm. 12, Julio-Diciembre de 2009, p. 115 y ss.

8 Cfr. HABERMAS, Jürgen, "Por qué Europa necesita una Constitución". *New Left Review* (edición española), No. 11, 2001, p. 13.

para enfrentar los nuevos retos y para responder ante la ciudadanía de sus decisiones. Y, en este sentido, la Unión Europea está en retardo desde hace ya muchos años. Pese a los evidentes logros alcanzados, ya son muchas las manifestaciones específicas de este retardo en el proceso de una integración progresiva que está necesitada de tener una matriz más federalista. No es tanto que la Unión Europea tenga que configurarse necesariamente como un superestado federal, sino que ha de estructurarse y funcionar, al menos, con pautas más federalistas.

El retardo de la UE es un retardo que cada vez la deja más paralizada en su acción y más debilitada frente a las demás potencias en la escena internacional, en tanto que no puede actuar ni hablar en ella, en todos los planos relevantes, con una sola voz ni puede decidir democráticamente, ni por tanto influir, de una única manera. De esta situación, que merma considerablemente su eficacia y credibilidad internacional, hay un alto grado de conciencia entre los líderes políticos, pero el miedo a debilitar a los Estados al fortalecer la Unión, los paraliza recurrentemente y frena al extremo las tendencias de federalización, sin duda operantes en su entramado jurídico-político e institucional. Con ello, además, se pierde en capacidad de exigencia de responsabilidad por parte de la ciudadanía, porque ésta no puede fiscalizar como en el ámbito interno las decisiones que se adoptan en Europa y que condicionan la vida política, económica y social interna. No acaba de asumirse la claridad del mensaje, por más que ya repetido, que concisamente expresara José M. Durão Barroso en su Discurso sobre el estado de la Unión de 2012, al afirmar que “compartir la soberanía en Europa significa tener más soberanía a nivel mundial”⁹. También habría que añadir que eso debería suponer más democratización de la Unión Europea.

Sin duda existe en el mundo demanda global de más Unión Europea, pero no como una amalgama de voces disonantes que impida, dificulte o simplemente vuelva lenta y rígida la unidad de acción que sea la síntesis integrada de una visión común. El mundo está redefiniéndose a pasos agigantados en un sistema post-occidental y hace ya algún tiempo que Europa está perdiendo posiciones como referente, en tanto que la asumen países que suelen llamarse “emergentes”, pero que en realidad ya han emergido. Como subraya Richard Youngs, hay en la Unión Europea una generalizada sensación de declive, de falta de un proyecto político definido, incluso un acusado retroceso en la progresiva construcción de su identidad entre la ciudadanía y el espacio público europeo que pudiera prestar un sólido basamento a las instituciones y a su funcionamiento democrático¹⁰; funcionamiento que sufre de cierta “fatiga” y burocratización y que aparece apagado y bastante fragmentado,

9 José Manuel Durão Barroso, Presidente de la Comisión Europea “Discurso sobre el estado de la Unión 2012”. Sesión Plenaria del Parlamento Europeo/Estrasburgo, 12 de Septiembre de 2012, p. 11. (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_es.htm)

10 Cfr. YOUNGS, Richard, *Europe's Decline and Fall: the struggle against global irrelevance*, London, 2010.

especialmente tras el fracaso en la primavera de 2005 del proceso que conducía al Tratado constitucional y, más acusadamente, desde el estallido en 2008 de la crisis económica, pese a la recomposición que vino a suponer el Tratado de Lisboa y la entrada en vigor en Diciembre de 2009 de los Tratados reformados.

Pese a ello y por desgracia, la lentitud y escasez de la respuesta de la Unión Europea y el desconcierto de sus dirigentes principales ante los grandes acontecimientos de nuestros días, sigue siendo una realidad y la manifestación nítida de que es necesaria una unión política adecuada a los nuevos tiempos. Claros ejemplos serían los de la primavera árabe y sus secuelas y el escasísimo avance, más bien parálisis, en materia de gobernanza económica ante la crisis con el gravísimo riesgo consiguiente en el que se encuentra el modelo de la Europa social. En tanto que estas cuestiones, como otras tantas, no se vean y traten como propiamente europeas, sino de cada Estado, el fracaso de Europa estará asegurado y no podrá ser un actor mundial eficiente y respetado. Cabe así preguntarse a qué podríamos aspirar finalmente los europeos si ante los elementos esenciales que marcan la existencia y el devenir de las entidades políticas (como son la economía y las relaciones internacionales), la Unión Europea no tiene respuestas claras y suficientes que ofrecer: ¿a dónde iría entonces la Unión?.

Frente a las plurales “razones de Estado” que siempre compiten entre sí y suelen imponerse a la Unión, ya es tiempo de tomar conciencia de la necesidad de que sea la “razón europea”, como posición común, la que se haga valer en las relaciones internacionales y en el gobierno de la economía en interés de toda la Unión. Pero la cuestión más decisiva es que esta posición común netamente definida, desde el punto de vista de la teoría democrática, solo podría venir de la mano del respaldo mayoritario de los ciudadanos europeos, y esta condición no podría cumplirse en el actual estadio del proceso de integración. Es necesario un salto cualitativo hacia un paradigma de matriz más federal, no solo en lo económico sino también en lo político¹¹.

El enfoque intergubernamental es ya claramente inadecuado e insuficiente, tanto por razones económicas como sociales y políticas. La crisis del euro amenaza ya con seriedad creciente al conjunto de la Unión y las medidas que se están adoptando basadas en una austeridad de mano dura a toda costa y sin políticas de crecimiento, siendo el crecimiento sostenible una de sus principales tareas, podrían llegar a colapsar el entero edificio de la Unión. Para salir al paso de esta situación es necesario cambiar de política y de la forma de hacerla, recreando o refundando también el sistema institucional en una dirección adecuada a la magnitud de los retos con los que la Unión se enfrenta y se enfrentará en un futuro cargado de incertidumbre.

11 CÁMARA VILLAR, Gregorio, “L'Unione Europea di fronte alle ribellioni nei paesi arabi”, en la Collana diretta da Antonio Cantaro *Declino europeo e rivolte mediterranee*, a cura di Eleonora Guasconi, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012, passim, especialmente p. 219-223.

Por lo pronto, sería necesario, como dice Juan Fernando López Aguilar, establecer una alternativa social y democrática a la crisis: “un Tesoro europeo; un ministro europeo de finanzas; eurobonos –instrumentos financieros de mutualización de la deuda soberana de los EE.MM para hacer frente conjuntamente a los asaltos especulativos de los llamados “mercados” –; Agencia o agencias europeas de calificación; recursos propios de la UE; impuestos sobre la Banca; impuestos sobre las transacciones financieras internacionales y sobre la especulación; impuestos ecológicos; nuevos plazos de cumplimiento de las obligaciones; nuevas condiciones crediticias ante las dificultades; relanzamiento del crecimiento y del empleo juvenil; y un nuevo modelo de crecimiento basado en las energías renovables, en la innovación y en el crecimiento”¹². Simultáneamente a todo ello sería preciso relanzar, mediante la educación para la ciudadanía y otros instrumentos, los valores del compromiso cívico y democrático para cimentar las políticas públicas en los valores y en el respeto a las libertades y a los derechos humanos y contribuir a configurar y consolidar un espacio público europeo.

Como sostiene Peter Häberle, la Unión Europea es hoy por hoy una “comunidad constitucional material” de tipo singular, una “preforma” de federalismo. Es indiscutible que la Unión Europea se ha venido construyendo desde el funcionalismo y con numerosas técnicas traídas del federalismo en una tensión permanente entre las tendencias intergubernamentales y las federales, pero prevalecen los elementos intergubernamentales sobre los federales, y, sobre todo, de aquellos es de los que viene a depender en último término la marcha del proceso de integración¹³. En el orden institucional, la tensión entre las instituciones que representan los intereses de la Unión (Parlamento y Comisión) y las que representan más los de los Estados (Consejo y Consejo Europeo) refleja esta realidad, resolviéndose a la postre en intentos parciales y profundamente insatisfactorios de conciliación entre estas tendencias opuestas¹⁴.

Si el enfoque prevaleciente hasta ahora ha sido el intergubernamental, hoy es del todo necesario que el enfoque federalista venga a sustituirlo para que la Unión Europea pueda fortalecerse, consolidarse y desplegar todo su potencial, desde un necesario “retorno a los valores fundamentales de Europa y a sus logros culturales a lo largo de los años del proceso de integración”¹⁵. En el orden político, económico, social y cultural, hemos asistido en nuestra época al éxito indudable del federalismo, como lo muestran países como los Estados Unidos. El federalismo preserva plenamente la identidad y la autonomía de las

12 LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *La UE: suicidio o rescate. Del mito del rapto de Europa a la tentación de la autodestrucción*. Tirant Humanidades, Valencia, 2013, p. 54.

13 HÄBERLE, Peter, “Comparación constitucional y cultural de los modelos federales”, *ReDCE*, nº 8, Julio-Diciembre de 2007, p. 185 y ss.

14 LINDE PANIAGUA, Enrique, Editorial de la *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 20, primer semestre de 2011, p. 11.

15 HÄBERLE, Peter, “Algunas tesis sobre el presente y el futuro de Europa: una aportación al debate”, *ReDCE*, nº 18, Julio-Diciembre de 2012, apartado 2.

entidades federadas desde el principio de subsidiariedad y consigue articular la unidad necesaria desde una entidad global y superior a la mera suma de las partes. La Unión Europea, en las condiciones políticas, económicas y sociales de un mundo globalizado, no puede seguir siendo una coalición constitucional de Estados, sino que debe utilizar el modelo exitoso del federalismo para, inspirándose en él, articular una comunidad constitucional pluriestatal y plurinacional.

Si ya hoy la Unión Europea es una comunidad prefederal, el camino más claro y adecuado es ir acentuando sus rasgos federales en un proceso que permita transitar algún día al federalismo. Es preciso reconocer que los acontecimientos de nuestra época en un mundo de cambios acelerados, interconectados y con repercusiones globales, se superponen claramente a las posibilidades de gobernabilidad de los Estados miembros. Por ello la integración política, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y solidaridad, debe ser mayor de la hoy existente, porque los valores y los intereses europeos así lo demandan; una integración que para ser respetuosa de la soberanía popular debe articularse de manera más democrática, transparente, responsable y solidaria. Al lema de Europa “unida en la diversidad” debe otorgársele todo su valor propiciando un nuevo paradigma federalista. Estamos, ciertamente, en uno de esos momentos históricos de transición de especial importancia, en el que puede resultar decisiva la postura que se adopte para el decurso de la Unión Europea.

J. Fisher ya mantenía a comienzos de la década del 2000 que la solución a los desafíos que planteaba la integración europea por su ampliación al Este y la necesaria reforma de sus instituciones para responder al “déficit democrático” y conseguir más eficacia requería la creación de una Federación europea basada en un Tratado constitucional, que se presentaba como “*the last brick*” de la integración política europea, bajo el axioma de la división y compartición de soberanía desde el principio de subsidiariedad¹⁶. Hoy, con una crisis que no es sobre todo de carácter financiero, sino político, el precio por el mantenimiento de la unión monetaria y del proyecto europeo, a su juicio, sigue siendo “ampliar la esfera comunitaria con la creación de una unión bancaria, fiscal y política” y si no se hace así, habrá que aceptar “la renacionalización de Europa y, con ella, su pérdida de protagonismo internacional”. “No hay – sostiene – ninguna alternativa (y, ciertamente, el *statu quo* tampoco servirá de nada)”¹⁷.

Habermas sostiene que si bien a corto plazo la crisis es el asunto que más atención requiere de los actores políticos, éstos no deben olvidar que la base que hace padecer la estructura de la unión monetaria solo podrá resolverse mediante una unión política adecuada, sencillamente porque la

16 Speech by Joschka Fischer at the Humboldt University: “From Confederacy to Federation – Thoughts on the finality of European integration” (Berlin, 12 May 2000). Puede consultarse en: http://www.cvce.eu/obj/speech_by_joschka_fischer_on_the_ultimate_objective_of_european_integration_berlin_12_may_2000-en-4cd02fa7-d9d0-4cd2-91c9-2746a3297773.html

17 FISHER, Joschka, “Peligra la unidad europea”. *El País*, viernes, 3 de Mayo de 2013.

Unión no dispone de las competencias necesarias para la armonización de las economías nacionales, marcadas por drásticas divergencias en sus capacidades competitivas, produciéndose así no solo descoordinación sino también el muy negativo efecto de dilución de la solidaridad. La Unión adolece de una falta de centralización de la política económica y de un federalismo fiscal y presupuestario¹⁸.

Bernard-Henry Lévy plantea rotundamente, por su parte, que si la Europa política no se hace realidad, el euro acabará por desaparecer, independientemente de la forma y de los rodeos que este proceso pudiera tener. “Una moneda única – dice con toda razón – únicamente puede existir si se basa en la mutualización de un presupuesto, de una fiscalidad, de un régimen de asignación de recursos, de un derecho al trabajo, de normas del juego social, en resumen, de una política realmente común”. Así lo acreditaría a su juicio, además, la historia de los dos últimos siglos: piénsese en la historia del marco suizo o del dólar; en este último caso, tardó 120 años en imponerse y no lo hizo realmente hasta que se acordó federalizar la deuda de los Estados miembros de la Unión. La respuesta es así desde su punto de vista, el federalismo. Sin federalismo no puede haber una moneda común, con todo lo que esto implica. El soberanismo de los Estados nación, por el contrario, empuja a la compartimentación y al repliegue y, con ello, a la ruina económica y política¹⁹.

En el momento en el que nos encontramos, las fuerzas políticas, los líderes políticos y las instituciones europeas, con un especial protagonismo del Parlamento Europeo, deberían alentar un proceso de profunda reflexión para la reforma de la Unión Europea en una dirección más federal, con el objetivo de dotarla de una Constitución democrática estable desde el basamento que proporcionan los principios y valores sobre los que está fundada la Unión (dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía, justicia...) y los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la CDFUE, y, en particular, en el orden organizativo, desde los principios de subsidiariedad, eficiencia, democracia y división y contrapeso entre los poderes y cooperación entre los Parlamentos de los Estados miembros y un Parlamento Europeo reforzado. De ahí la importancia que adquieren las próximas elecciones europeas de 2014, que deberían concitar toda la atención de la ciudadanía y de las fuerzas políticas más sensibles a estas claves de progreso. Esta es, sin duda, una gran oportunidad que no debería desaprovecharse.

Especialmente importante, por un lado, es el establecimiento de las competencias de la Unión sobre la base de hacer más consistente y operativa

18 HABERMAS, Jürgen, Discurso pronunciado en la Universidad París-Descartes el 10 de noviembre de 2011, reproducido por *Le Monde* y por *Press-Europe*. Un resumen realizado por anticipado puede consultarse con el título “Más Europa, por favor” en la siguiente dirección: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2011/11/mas-europa-por-favor/?m=comunidad>

19 LÉVY, Bernard-Henri, “Federalismo o muerte”. *Le Point*, París, 2012. Puede consultarse en la siguiente dirección de Press-Europe: <http://www.presseurop.eu/es/content/article/2777671-federalismo-o-muerte>

su capacidad de acción en el terreno económico, diseñando un mejor sistema de gobierno de la economía, un sistema fiscal europeo y de mutualización de la deuda pública, con la creación de un Tesoro Europeo y la redefinición del banco Central Europeo; y, por otro, impulsar y establecer un sistema de defensa y seguridad de la Unión, atribuyéndole los necesarios poderes e instrumentos, incluyendo las relaciones exteriores, saliendo así de la mera coordinación y cooperación entre los gobiernos de los Estados miembros (que ni tan siquiera se consigue, como se ha puesto de manifiesto con la primavera árabe y sus secuelas y, ahora, con el conflicto sirio). Europa, ciertamente, tiene un muy importante papel que cumplir, a través de las instituciones y agencias internacionales, en la consecución y mantenimiento de la paz y la seguridad en el orden planetario, así como en otros aspectos de las relaciones internacionales, como son, en especial, la lucha contra el genocidio, el comercio internacional, el control de armas, particularmente las nucleares, inversión en energías alternativas, salvaguarda del medio ambiente y la biodiversidad, medidas de previsión y control ante el cambio climático, etc. Y para ello necesita poder actuar como un solo cuerpo y con una sola voz democráticamente formados, lo cual requiere una representación unitaria ante las instituciones y organismos internacionales, especialmente la ONU, cuya reforma también debería ser impulsada.

4 LOS PROBLEMAS PARA ESTE CAMINO

Si la dirección de la reforma en los principios y en sus grandes líneas de desarrollo, salvando los detalles técnicos (en los que obviamente no podemos entrar), pudiera estar más o menos clarificada, los problemas para seguirla son sin embargo muchos y de gran calado. Y no podemos orillarlos.

El principal de ellos, es la ausencia manifiesta en un considerable número de Estados miembros (bien “euroescépticos” o sencillamente celosos del mantenimiento de su soberanía en su posición actual) de voluntad para transitar por este camino; y asociado a éste, la propia debilidad del espacio público europeo y el escaso concernimiento de los ciudadanos de Europa con los asuntos europeos, de lo que es también manifestación específica la debilidad de un sistema de partidos europeo, tanto como efecto cuanto como causa. Igualmente lo es la conocida ausencia de liderazgos políticos europeos, porque los líderes políticos se concentran más en el espacio limitado de sus respectivos Estados, apoyándose en él para “estar y actuar” en Europa y no para “ser y hacer” Europa, en unos casos limitando su visión a una competencia corta de miras por obtener lo que entienden que son intereses nacionales o posiciones políticamente ventajosas para esgrimirlos, de nuevo, en sus respectivos países como logros frente a Europa; y, en otros, para asumir de facto un distorsionante liderazgo europeo – que democráticamente no les corresponde – desde un solo país o una coalición de países (el tándem *Merkozy*, Alemania-Francia de los últimos años y su prolongación posterior más concentrada en la Alemania de

Merkel), aprovechando las contradicciones, complejidades e inconsistencias de los tratados reformados por el Tratado de Lisboa.

En el mismo plano habría que poner también la insuficiencia de los mecanismos de participación política popular, representativa y directa, que pudieran dotar al sistema institucional de la suficiente legitimación y posibilidades de control democrático, eliminando los tan lamentados déficits en este orden. En la Unión Europea es necesario equilibrar el poder de los Estados con el de los ciudadanos, incrementando las posibilidades de la democracia representativa y participativa, reforzando los controles parlamentarios así como el ejercicio de la ciudadanía europea, profundizando en nuevos derechos, sirviéndose de las múltiples posibilidades que brindan hoy las tecnologías de la información y comunicación.

De entidad no menor es el sistema de reforma de los Tratados: ¿cómo transitar a un nuevo paradigma de orden federal cuando a partir de lo establecido en el artículo 48 TUE se requiere la decisión de la Conferencia intergubernamental sobre la base del principio de consenso, que implica la unanimidad, así como la ratificación igualmente unánime de los Estados miembros en una Europa que ya es hoy de 28 Estados miembros? Desde luego es pensable, como sostiene Antonio Padoa Schioppa, un proceso de esta naturaleza que podría llevarse a cabo poniendo en pie un nuevo Tratado por los Estados que así lo consintieran que declarara que los nuevos objetivos no pueden ser alcanzados con una simple reforma de los tratados existentes, llamando tras las ratificaciones de los Estados a un referendun de la población europea de tal manera que pudiera ser aprobado un nuevo Tratado por una mayoría cualificada de los Estados miembros y de la población europea²⁰. Pero, en el caso más que difícil de que los Estados con más sensibilidad federalista, que deberían ser además una definida mayoría, se aprestaran a ello, esta iniciativa – que sería tanto como abrir un proceso constituyente de refundación de la UE – tendría la contrapartida de implicar el gran costo político de la más que probable retirada de la Unión de los países en desacuerdo – quizás hoy inasumible o muy difícil de asumir –.

En definitiva, el gran obstáculo es la fuerza que todavía retiene hoy por hoy el soberanismo de los Estados a partir de una concepción de la soberanía anclada en el pasado y que no se acompasa con la realidad de nuestros días, donde aquella aparece claramente fragmentada y compartida en varios niveles; justamente los niveles que podrían devolver a la soberanía toda su fuerza, mediante su articulación sobre la base del principio de subsidiariedad, a partir de una organización federal.

Sin embargo, la inexistencia de un unitario demos europeo, que tantas veces se esgrime como fundamento para la imposibilidad de una Federación Europea de Estados, es sin duda más discutible, por dos razones fundamentales:

20 PADOA SCHIOPPA, Antonio, "Directions for reform of the European Union treaties. *Centro Studi sul Federalismo*, September, 2012, p. 11 y 12. Puede consultarse en: <http://www.csfederalismo.it/index.php/en/activities/appeals-and-contributions/2426-linee-di-riforma-dei-trattati-dellunione-europea>

a) no hay una ortodoxia al respecto y la mayor o buena parte de los Estados hoy federales consiguió la unidad nacional en un largo proceso tras el nacimiento de la federación y no antes ni en ese preciso momento, siendo alcanzada, además, de diversos modos; b) existe un básico sentimiento en la ciudadanía de pertenencia a la Unión a partir de una identidad definida, sobre bases culturales e históricas, en sus valores, en sus principios y en su apertura cosmopolita, así como en la asunción, a partir de todo ello, de la concepción compartida del “Estado de bienestar”. Estos elementos pueden ser el basamento para construir y definir a ese demos europeo una vez la población dispusiera de las posibilidades democráticas de participación, decisión y control necesarias en esa escala y organizaciones políticas europeas que estructurarán ese ámbito político. Las identidades, además, son en la realidad plurales y superpuestas, no antagónicas: local, regional, nacional, europea, global y su respeto y articulación es uno de los postulados centrales del federalismo. Solo son antagónicas para las ideologías nacionalistas, una rémora del pasado.

En el mismo plano, si los ciudadanos hoy no manifiestan mucho interés por la Unión, es porque no se han dado las condiciones para que puedan percibir con la necesaria intensidad la repercusión directa que el tratamiento de los asuntos europeos tiene en su realidad presente y futura y de cómo el destino de la Unión será decisivo para sus vidas en todos los órdenes (crecimiento económico, bienestar social, paz, seguridad, posibilidades de desarrollo personal...) Quizás la crisis económica y la necesidad de salir de ella pueda tener la virtualidad positiva de hacer ver esta importancia, así como la interdependencia de las sociedades de los respectivos Estados miembros, compartiendo una misma posición y un mismo futuro en el mundo. En cualquier caso, son también posibles elementos que, como medidas susceptibles de ser adoptadas hoy, podrían actuar como dinamizadores de este espacio público europeo y de la consiguiente conciencia de la identidad europea a medio y largo plazo, sumados a otros ya existentes, como la moneda común: elección directa por la ciudadanía europea del Presidente de la Comisión Europea, impuestos comunes, medidas de mutualización del riesgo conforme al principio de solidaridad, la profundización en los contenidos de la ciudadanía europea, recuperación de los elementos simbólicos de la Unión, más presencia e intensidad del conocimiento de Europa en los centros educativos, refuerzo de los intercambios formativos y culturales, creación y refuerzo de partidos políticos a escala europea, etc.

En definitiva, como sostiene Habermas, trascender el estado actual del proceso de integración, si se quiere ir hacia una Unión más estrecha, supone un objetivo más arriesgado y difícil de alcanzar: “una unión política que merezca tal nombre”²¹. Esta unión apunta al diseño sin precedentes de un Estado de Estados-nación, una unión federal que para hacerse realidad necesita de una

21 HABERMAS, Jürgen, “Por qué Europa necesita una Constitución” *cit.*, p. 8.

movilización política orientada a “defender la esencia de un estado del bienestar como espina dorsal de una sociedad que todavía está orientada hacia la inclusión política, social y cultural”²². Se trata de una visión más amplia y ambiciosa que la meramente economicista reducida en esencia al mercado y a los aspectos complementarios que le son congeniales. Es una visión diferente que apela, por tanto, a la cultura, a un modelo de sociedad europea que ha crecido en su historia y donde se da “una combinación única entre el colectivismo público y el individualismo privado”²³, a una “forma de vida europea”, en definitiva, como contenido de un proyecto político de gran alcance.

La utopía federal europea, el antiguo sueño de una Europa unida que alentó el mismo nacimiento de las Comunidades, se revela hoy, tras más de sesenta años de evolución, como una necesidad para afrontar los nuevos tiempos. De una Europa hecha hoy todavía a la medida de los gobiernos de los Estados (de la que el Tratado de Lisboa ha acabado siendo fiel exponente, con las distorsiones introducidas por las actuaciones lideradas por Alemania y Francia) necesitamos pasar a una Europa a la medida de las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas²⁴.

22 Ibidem.

23 Ibidem, p. 10.

24 Como dice el Manifiesto del Grupo Altiero Spinelli, “[...] *this is not the moment for Europe to slow down further integration, but on the contrary to accelerate it. The history of the European Union has proven that more Europe, not less, is the answer to the problems we face. Only with European solutions and a renewed European spirit will we be able to tackle the worldwide challenges.*

Nationalism is an ideology of the past. Our goal is a federal and post-national Europe, a Europe of the citizens. This was the dream the founding fathers worked so hard to achieve...” (<http://www.spinelligroup.eu/sign-manifesto>)