

LA UNIÓN EUROPEA EN SU SESENTA ANIVERSARIO: ENTRE LA DECONSTRUCCIÓN Y LA RESILIENCIA*

*THE EUROPEAN UNION ON ITS SIXTIETH ANNIVERSARY:
BETWEEN DECONSTRUCTION AND RESILIENCE*

*José Carlos Fernández Rozas***

Resumen: El 25 de marzo de 2017 los Jefes de Estado o de Gobierno y los Presidentes de las Instituciones de la Unión Europea (UE) se reunieron en Roma para conmemorar el 60º aniversario de la firma de los Tratados de Roma, que sentó las bases para la Unión Europea que hoy conocemos. Durante 60 años se ha construido una Unión promotora de la cooperación pacífica, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y la solidaridad entre las naciones y pueblos europeos. Este aniversario no debe considerarse como una simple celebración, para recordar un acontecimiento histórico, sino como una oportunidad para reactivar el proceso político europeo, consolidar el funcionamiento las instituciones de la UE, la aplicación de verdaderas políticas europeas y la recuperación del dinamismo de unas economías debilitadas combinando el crecimiento sostenible con el desarrollo social. Este es el espíritu de la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017 al establecer el deseo de una UE más segura y protegida, próspera, competitiva, sostenible y socialmente responsable, que tenga la voluntad y la capacidad de desempeñar un papel fundamental en el mundo y de modelar la globalización.

Palabras-clave: Unión Europea - 60 aniversario - UE en varias velocidades - Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017.

Abstract: On 25 March 2017 the Heads of State or Government and the Presidents of the EU Institutions met in Rome to mark the 60th anniversary of the signature of the Treaties of Rome, which laid the foundations for the European Union we know today. For 60 years Union has been built promoting peaceful cooperation, respect of human dignity, liberty,

*Trabajo recibido el 15 de marzo de 2017 y aprobado para su publicación el 31 de marzo del mismo año.

**Catedrático de Derecho internacional privado de la Universidad Complutense de Madrid, España. Doctor *honoris causae* por la Universidad de Córdoba, España. Asociado del Institut de Droit International. Director de la revista *La Ley: Unión Europea*.

democracy, equality and solidarity among European nations and peoples. This anniversary not be considered as a mere celebration, to remember a historical event, but as an opportunity to revive the European political process, to consolidate the functioning of the EU institutions, the application of genuine European policies and the revival of the dynamism of weakened economies by combining sustainable growth with social development. This is the spirit of the Rome Declaration of March 25, 2017 in establishing the desire for a more secure and protected EU, prosperous, competitive, sustainable and socially responsible, and with the will and capacity of playing a key role in the world and of shaping globalization.

Keywords: European Union - 60th anniversary - Multi-speed Europe - Rome Declaration of March 25, 2017.

Sumario: I. Significado de la Cumbre y de la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017.- II. De lo económico a lo político. 1. Un complejo proceso de integración económica. 2. Los reveses de la integración política.- III. Deconstrucción de Europa.- IV. Alternativas en presencia.- V. Dificultades del proceso.- VI. Hacia una mejor Europa.- VII. Bibliografía.

I. Significado de la Cumbre y de la Declaración de Roma de 25 de marzo de 2017

1. Resulta un sarcasmo que en una de las etapas más complejas por las que ha transcurrido la Unión Europea (UE) se produzcan dos de las efemérides más notables en la historia de su integración. El 7 de febrero la Unión conmemoró el 25 aniversario de la firma del Tratado de Maastricht, que sentó las bases jurídicas de la actual UE, y el 25 de marzo los veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de la UE se reunieron en Roma con ocasión del 60 aniversario de los Tratados de Roma con el objeto de reflexionar sobre los logros pasados y debatir cómo puede y debe ser el futuro común de la Unión. Con este último encuentro los líderes europeos ofrecieron una visión compartida del proyecto europeo ahora amenazado por múltiples crisis y, a tal efecto, se han realizado importantes consideraciones contenidas en la “Declaración de los dirigentes de veintisiete Estados miembros y del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea de 25 de marzo de 2017” (“Declaración de Roma”) que puso el acento en la construcción de una UE “más fuerte y resiliente, mediante una unidad y una solidaridad aún mayores entre nosotros y el respeto de las normas comunes” y la voluntad de seguir avanzando en el proyecto europeo a partir de cuatro líneas maestras: a) una Europa segura y protegida, b) una Europa próspera y sostenible, c) una Europa social y d) una Europa más fuerte en la escena mundial.

Es cierto que la tendencia de cualquier institución es preocuparse más por su propia supervivencia que por la finalidad de sus objetivos, y que la practicada en los últimos tiempos por UE no ha sido una excepción, pero en esta concreta ocasión se ha descartado la consideración de cuestiones concernientes a la reforma de las instituciones, a las modificaciones de los Tratados, o a la distribución de competencias entre los Estados y la UE. No era el momento adecuado para volver sobre estas cuestiones, marcadas por un tecnicismo impenetrable para el ciudadano medio y demasiado distante del acontecer cotidiano. Fácil es comprender que la confianza en las instituciones de la Unión

ha decrecido, incluso en mayor medida que la confianza en sus autoridades nacionales, condicionando negativamente cualquier acción reformista de gran calado institucional.

2. Tras las recientes elecciones holandesas hay un cierto alivio y una peligrosa autocomplacencia de los europeístas institucionales favorables al federalismo; sin embargo, la Cumbre de Roma no la manifestó, afrontando el mayor desafío de su historia en la búsqueda de soluciones comunes para los problemas que socavan la unidad del propio modelo de integración. Evidentemente, algunos de los aspectos de este desafío, sin duda los más preocupantes, no son privativos de Europa: el cambio climático, la crisis del orden mundial liberal basado en el multilateralismo, el envejecimiento de la población (1), el terrorismo, los flujos migratorios... Hay otros referidos a las relaciones entre la UE y otras regiones o grandes Estados, sobre todo Rusia, EE.UU. y China. Y un tercer bloque apunta a cuestiones exclusivamente domésticas como, el papel del euro o el *brexít*, con la secuela de un eventual acuerdo especial entre el Reino Unido y los EE.UU. De la Declaración de Roma se desprende una voluntad de enfrentarse “a retos sin precedentes, tanto mundiales como interiores: conflictos regionales, terrorismo, presiones migratorias crecientes, proteccionismo y desigualdades sociales y económicas”.

No puede ser más negativo el balance de los últimos meses: cinco mil cadáveres de refugiados en las aguas del Mediterráneo, prolongación del estado de emergencia en Francia, desde el atentado de Niza hasta el 15 de julio de 2017, votación del pueblo británico en favor del *brexít*, derrota del referéndum constitucional italiano, o el reciente atentado terrorista de Londres..., mientras que el modelo del Estado del bienestar (2), uno de los principales hitos de la construcción europea, se desmoronaba merced a una política de austeridad practicada por la Troika (Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional y Comisión Europea), y a recortes sistemáticos en derechos sociales. Un panorama que apunta a muchos responsables, no sólo populistas de distinto signo, sino conservadores y socialdemócratas, quienes, fracturando un compromiso histórico, han primado los intereses de la gran banca financiera, olvidando a las clases populares con el pretexto de responder a la crisis financiera de 2008 (3) y, por descontado, la ultraderecha, que ha manipulado en su provecho el malestar de las clases populares por los recortes sociales señalando a los refugiados e inmigrantes como causa de muchos de sus problemas sociales y económicos.

(1) La UE se enfrenta a un continente envejecido al que debe responder con una política de solidaridad entre las generaciones, permitiendo tanto a las mujeres como a los hombres permanecer en su puesto de trabajo más tiempo, superando los obstáculos estructurales y ofreciendo incentivos adecuados. Concretamente entre los objetivos establecidos en el art. 3 del Tratado de Lisboa figura la solidaridad entre las generaciones que las personas mayores pueden hacerse cargo de sus propias vidas y aportar su contribución a la sociedad.

(2) *Vid.* el planteamiento general de GARCÍA COTARELO, R. “Proceso histórico del bienestar social: la consolidación del Estado de bienestar”, *Documentación Social*, nº 71, 1988, pp. 17-33. *Vid.* PÉREZ GONZÁLEZ, D. “Límites y aspiraciones del Estado de bienestar en Europa”, *La Ley: Unión Europea*, nº 33, enero 2106.

(3) CRESPIY, A. y VERSCHUEREN, N. “From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An InterDisciplinary Perspective”, *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 10, nº 3, 2009, pp. 373-396.

3. El 25 de marzo, en el Capitolio romano, los líderes de los 27 países miembros tuvieron la oportunidad para medir el papel creativo de las instituciones y el grado de voluntad de alcanzar soluciones que satisfagan los problemas y que impulsen una nueva y fortalecida UE. Fue también una oportunidad para expresar ante el mundo la importancia que Europa ha ejercido a lo largo de seis décadas en términos de paz y prosperidad y de manifestar, sin arrogancia, un poco de orgullo europeísta ante una sociedad incrédula.

Este aniversario no debe considerarse como una simple celebración, para recordar un acontecimiento histórico, sino como una oportunidad para reactivar el proceso político europeo consolidando el funcionamiento de las instituciones de la UE, la aplicación de verdaderas políticas europeas y la recuperación del dinamismo de unas economías debilitadas, combinando el crecimiento sostenible con el desarrollo social. Si, como se ha dicho, la UE avanza a golpes de crisis, es un buen momento para comprobar si existe suficiente determinación e imaginación para pasar a una nueva etapa que depare adeptos y entusiasmos. Debería asistirse a una reacción institucional que recupere legitimidad a través de logros concretos y palpables susceptibles de ser percibidos por todos los ciudadanos y que sienta las bases de una refundación basada en los valores fundamentales del proyecto europeo.

Los líderes se enfrentaron en el Capitolio a un complejo desafío: de un lado, impulsar el papel de la democracia en cada Estado miembro en particular y, de otro, robustecer la democracia en el marco de la propia UE, para que pueda hacer frente con eficacia a las nuevas realidades europeas. Fueron conscientes de la necesidad de renovación de UE para ganar la confianza de los ciudadanos y hacer frente a sus propias responsabilidades con el establecimiento de un nuevo ideario político y moral y cada Estado miembro tendrá la ocasión para expresar el papel que está dispuesto a desempeñar dentro del proyecto común. Todo ello “en un espíritu de confianza y cooperación leal, tanto entre los Estados miembros como entre estos y las instituciones de la UE, en consonancia con el principio de subsidiariedad”.

Tareas como las apuntadas son ingentes e inasumibles a corto y a medio plazo, pero es menester establecer sólidas bases, solucionar los problemas más urgentes y, sobre todo, transmitir a los ciudadanos unos principios programáticos que infundan confianza en un modelo de integración fuertemente erosionado. Unos ciudadanos que se alejan de una UE insolidaria, obsesionada por el refuerzo de las fronteras amenazadas, el rechazo a emigrantes y refugiados, con el beneplácito del Tribunal de Justicia (como evidencia la sentencia de 7 de marzo de 2017, asunto C-638/16 PPU: *XyX/ État belge*) y que atenta constantemente a la libre circulación de personas entre países de la Unión. Por eso la Declaración de Roma no se reduce exclusivamente a la exaltación de los logros del pasado derivados de la supresión de las fronteras y de la cooperación económica, prometiendo “escuchar y responder a las preocupaciones expresadas por nuestros ciudadanos” y cooperar con los Parlamentos nacionales”. Es cierto que la Declaración habla de la necesidad de llevar a cabo un “proceso decisorio democrático, eficaz y transparente y una mejor ejecución”. Pero desaprovechó la oportunidad para realizar una profunda autocrítica que permitiese vislumbrar un futuro mínimamente prometedor y configurar un proyecto europeo viable y superador de la actual fragmentación consecuencia de la evolución interna de cada Estado miembro.

La Declaración diseña un nuevo enfoque de la integración en un ambiente donde se percibe el aumento de diferencias entre los miembros, apuntando al establecimiento de un desarrollo en distintas velocidades, que no parece gozar de un consenso mayoritario y que, pese a su crudo realismo, es mucho menos deseable y seductor que la Europa cohesionada, articulada y armonizada propugnada por los federalistas. El debate se centrará así en la definición de un nuevo estándar de integración partiendo de nuevas premisas a las que habrá que adaptarse una institución con insuficiencias congénitas por carecer de completitud en las dimensiones económica, política, cultural y militar.

II. De lo económico a lo político

1. Un complejo proceso de integración económica

4. Cualquier exposición del proceso de integración europea corre el peligro de vincularse excesivamente al discurso oficial de las instituciones, cuya consolidación ha dado lugar a una cierta mitología de la que es necesario sustraerse (4). Nos limitaremos, pues, a señalar una serie de hitos prescindiendo en la medida posible de valoraciones sesgadas del europeísmo militante. Los Tratados de Roma de 1957, que instituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad de la Energía Atómica (EURATOM), respaldaron un mercado común en el que se sentaron las bases para que las personas, bienes, servicios y capitales pudiesen circular libremente y crearon las condiciones para la integración europea. Aunque en sus orígenes dicha integración se conformó como un proceso político en el marco de la “guerra fría”, las primeras realizaciones fueron ocupadas por la economía, comenzando por la unión aduanera, continuando por el mercado común o interior y finalizando por la unión económica y monetaria. En cada una de esas fases se fueron atribuyendo nuevas competencias a las instituciones comunitarias, que las administran de forma exclusiva o compartida con los Estados miembros (5). Junto con la unión aduanera (para posibilitar la libertad de circulación de los bienes), una de las primeras y más importantes fue la política agrícola común (PAC), que constituyó durante varias décadas el centro neurálgico de la integración; de forma simultánea y sobre todo con posterioridad se han ido añadiendo otras muchas: las restantes libertades económicas de circulación (personas, servicios y capitales), las reglas sobre la competencia, la política comercial común, la investigación y el desarrollo, el medio ambiente, la política regional, la política monetaria y cambiaria, etc.

El primer objetivo de los Tratados constitutivos de las CE fue eliminar las barreras económicas que dividían a los Estados miembros, para después abordar objetivos de orden político. El logro de esta meta exigía asegurar, en el interior de la Comunidad, la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. La CE adoptó en su

(4) DELLA SALA, V. “Political Myth, Mythology and the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 1, nº 48, 2010, pp. 1-19.

(5) HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006; MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. J. “La mutación constitucional de la Unión Europea”, *Revista española de Derecho constitucional*, nº 96, 2012, pp. 41-98.

momento innumerables medidas para instituir un mercado europeo interno e indivisible, desmantelando barreras comerciales, y armonizando una ingente cantidad de leyes y reglamentos nacionales. La creación de una unión aduanera (6), la eliminación de aranceles entre los Estados miembros y el establecimiento de un Arancel Aduanero Común, procesos concluidos en julio de 1968, fue la primera etapa en la consolidación de un Mercado Común.

5. El Acta Única, que entró en vigor el 12 de julio de 1987, modificó el Tratado de la CEE, reemplazando para el Mercado Único la regla de unanimidad por la del voto mayoritario para tomar decisiones toda vez que, con anterioridad, si un país estaba en desacuerdo su negativa bloqueaba el proceso. Además, este instrumento tuvo la virtud de fortalecer la colaboración entre el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, dando a este último mayores poderes de co-decisión en las normas del Mercado Interior y en las relaciones de la Comunidad con terceros países a través de la cooperación política, que funcionaba desde 1970 con base en acuerdos intergubernamentales y, al mismo tiempo, otorgó al Parlamento la autoridad de fijar el presupuesto de la UE. Con todo, el nivel máximo de integración tuvo lugar al ampliarse el alcance territorial de la liberalización comercial a través del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, hecho en Oporto el 2 de mayo de 1992. Tras siete años de trabajos legislativos, el 1 de enero de 1993 empezó a desempeñar sus funciones el Mercado Único Europeo, que significó la libre circulación de mercancías, capitales y servicios a lo largo y ancho de los Doce, que tras el *brexit* se extiende a los Veintisiete, como si se tratara de un territorio único, sin fronteras interiores.

La cuarta libertad fundamental en la Europa sin fronteras, la libre circulación de personas, comenzó a hacerse realidad en marzo de 1995 al entrar en vigor, entre varios Estados miembros, el Convenio de Schengen, Tratado intergubernamental que eliminó dentro del denominado “espacio Schengen” los controles de las fronteras internas. No puede negarse que Schengen ha sido uno de los logros esenciales que ha producido la UE, junto con el euro y el mercado común. Y lo es, tanto objetivamente, como también simbólicamente.

6. El año 1993 no sólo marcó la entrada en vigor del mercado único, sino también el comienzo de una fase más ambiciosa de la integración: su transformación hacia una Unión Política, Económica y Monetaria. Estos objetivos quedaron consignados en el Tratado de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Maastricht, Países Bajos, el 7 de febrero de 1992, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Al culminar este proceso de integración había una moneda única, resultado de la convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros y objetivo lógico y necesario para el adecuado funcionamiento del mercado único, y se puso en marcha una política exterior y de seguridad común (PESC) (7).

(6) Vid. ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, J. M. “La libre circulación de mercancías: la Unión Aduanera”, *Tratado de Derecho comunitario europeo*, t. II, Madrid, 1986, pp. 27-53; *id.*, “La Unión Aduanera en la Comunidad Económica Europea”, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, D 2, pp. 237 ss.

(7) DEZCALLAR DE MAZARREDO, J. “La política exterior y de seguridad común (PESC) ante la conferencia intergubernamental de 1996”, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz*, 1995,

El Tratado de Maastricht dejó cerrada prácticamente la integración económica; y con la creación de la Unión Europea por dicho Tratado, se inició el diseño de la integración política. Los tratados que han seguido a Maastricht (Amsterdam, Niza y Lisboa) apenas han añadido nada sustancial en aspectos económicos, salvo mejoras técnicas. Se han centrado en cuestiones sociales y políticas y, de manera primordial, en la redistribución del poder en la Unión: reforma del marco institucional para ajustarlo a una Unión que en el transcurso del tiempo ha pasado de seis a veintisiete Estados miembros (8).

El Consejo Europeo de Lisboa de 2000 fijó como objetivo estratégico convertir la economía de la Unión en “la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes del 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social”. Dicho objetivo, denominado “Estrategia de Lisboa”, estaba basado en dos pilares: el económico y el social, al que se añadió un tercero, el medioambiental, tras la cumbre de Gotemburgo de 2001, aunque sus previsiones no pudieron llevarse a cabo. Coincidiendo con la presidencia española, en el primer semestre de 2010, se pretendió elaborar una “Estrategia post-Lisboa”, basada en el crecimiento sostenible, con el año 2020 como meta, donde la reactivación económica y la política social ocuparían un papel protagonista. Sin embargo no se produjo el necesario esfuerzo coordinado y conjunto por parte de todos los Estados miembros y de las instituciones europeas, y no existió la necesaria implicación de todas las partes interesadas.

7. No puede negarse que en lo económico la UE logró tres avances decisivos: la eliminación de las barreras económicas internas, la moneda única y el énfasis en la importancia de la política de reequilibrio social y territorial a través de los denominados fondos estructurales y fondos de cohesión. A partir de aquí el mercado único brindó beneficios económicos y personales al consumidor al ofrecerle una mayor cantidad de productos a mejores precios. A su vez, las empresas pudieron vender sus mercancías y servicios en todos los países de la UE e instalarse en cualquiera de ellos para producir a menor costo, disponiendo de un mayor mercado para conquistar, incrementaron su competitividad en los mercados mundiales y generaron mayor crecimiento y puestos de trabajo. Gracias a la apertura de los mercados públicos, que representan una parte sustancial del PIB de la UE, las pequeñas y medianas empresas privadas pudieron participar en las licitaciones de servicios públicos de agua, energía, transportes y telecomunicaciones.

pp. 35-43; POZO SERRANO, P. “La política exterior y de seguridad común”, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Cizur Menor, Cizur-Thomson Reuters, 2014, pp. 443-477.

(8) MANGAS MARTÍN, A. “La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año nº 2, Nº 3, 1998, pp. 7-40; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 211, 2001, pp. 11-26; *id.*, “Después de Niza: las instituciones de la Unión Europea en la perspectiva 2004”, *Civitas. Revista española de Derecho europeo*, nº 1, 2002, pp. 31-66; *id.*, “El tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 18, 2010, pp. 55-73; EDJAHARIAN, V. “Les compétences dans le Traité de Lisbonne: la constitutionnalisation de l’Union européenne interrogée”, *Le Traité de Lisbonne: reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l’Union européenne?* (E. Brosset, dir.), Bruselas, Bruylant, 2009, pp. 227-260.

Dentro de la Unión Europea (que tras el Tratado de Lisboa sustituyó y sucedió a la Comunidad Europea) la búsqueda de la unidad entre países y pueblos europeos implicó que los Estados miembros reuniesen sus recursos y adoptasen conjuntamente muchas decisiones a través de la interacción entre instituciones (Parlamento, Consejo, Comisión, etc.) (9).

Consecuencia de todo ello fue la superación por la UE de los sucesivos escalones de la integración:

- i) Es un área de libre comercio, donde han desaparecido totalmente los derechos de aduana e industriales, quedaron totalmente eliminados las barreras cuantitativas y arancelarias para todos los productos, están completamente homogeneizadas las normativas sanitaria y técnica y los trámites administrativos del transporte por lo que no existe ninguna barrera al movimiento interno de bienes y servicios.
- ii) Es una unión aduanera que cuenta con un Arancel o Tarifa Exterior Común para todos los bienes industriales, productos agrícolas y servicios producidos en el exterior y UE mantiene una Política Comercial Común.
- iii) Es un mercado único que garantiza la libre circulación de capitales y personas en los Estados miembros y cuenta con políticas comunes específicas para la agricultura, la pesca y la industria. Se armonizaron para ello las legislaciones nacionales con lo que las normas fijadas por los diversos países en cualquier ámbito de responsabilidad de la UE imponen las mismas obligaciones a los ciudadanos de todos ellos y ciertas obligaciones mínimas en cada país. La política fiscal cuenta con unos objetivos de equilibrio social, sectorial y regional, instrumentados mediante los fondos estructurales y de cohesión. En este mercado se garantiza una competencia leal y libre, para lo cual se prohíben los acuerdos que restringen la competencia y los abusos por parte de empresas que gozan de una posición dominante en el mercado contando la Comisión con considerables poderes para prohibir las actividades anticompetitivas e imponer multas a las empresas implicadas.
- iv) Es una unión monetaria, uno de los objetivos más ambiciosos de la UE, en la que sólo hay una autoridad monetaria y una política monetaria y los países que aún no lo han hecho, adaptan sus políticas monetarias hacia la convergencia con el euro. Su marco jurídico arranca del Tratado de Maastricht (1992), que estableció un calendario básico de sus principales etapas y fijando los criterios de convergencia para los Estados miembros que deseen participar en ella.
- v) Es una unión económica en la cual la unión monetaria fue la culminación de un proceso previo de convergencia de políticas económicas y de observancia de normas macroeconómicas esenciales (10). Tras el Tratado de Lisboa, el art. 5 TFUE obliga a los Estados a coordinar sus políticas económicas en el seno de la

(9) MANGAS MARTÍN, A. “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 19, n° 50, 2015, pp. 13-42.

(10) BANÚS, E. “La integración económica en Europa”, *Economía mundial* (E. MARTÍNEZ.CHACÓN y J. M^a GARCÍA ALONSO, coords.). Barcelona, Ariel, 2002, pp. 85-116.

Unión y a “garantizar las políticas de empleo de los Estados miembros” al tiempo que señala la competencia de la Unión para coordinar las “políticas sociales” de estos últimos (11).

8. El régimen aduanero (12), concebido como aduana común, constituye un instrumento esencial de la UE como respaldo eficaz a las políticas económica, comercial o agrícola. Aunque la función recaudatoria de las aduanas va perdiendo importancia en los últimos años, en función de la rebaja generalizada de aranceles, hay que tener en cuenta que también se han incrementado las diferencias de los tipos arancelarios aplicados en función del país de origen o de las empresas, como en el caso de los derechos antidumping para neutralizar determinadas prácticas comerciales abusivas, por eso este cometido sigue ofreciendo una importancia especial en el ámbito de la UE. No en vano el Arancel Aduanero Común sigue constituyendo un pilar básico en la aplicación de la política comercial de la UE, protegiendo la balanza comercial, las industrias de los Estados miembros o la seguridad nacional.

Junto a ello, la UE debe dar respuestas globales o particularizadas a las operaciones de control aduanero, participando en la adopción de medidas de defensa de las fronteras exteriores, lo que desborda propiamente la tradicional consideración de la aduana, extendiéndose a la regulación de los derechos importación, establecimiento de cuotas, sanidad exterior, impuestos de aduana, estándares de seguridad, especificaciones técnicas y al régimen de sanciones y embargos. Debe tenerse presente que la aduana cumple funciones esenciales como la vigilancia del comercio de mercancías peligrosas, la protección del medio ambiente, el ajuste de las exportaciones de tecnologías sensibles susceptibles de ser utilizadas para fabricar armas químicas o nucleares, la lucha contra la falsificación y la piratería, la protección de las especies amenazadas o del patrimonio cultural europeo, garantizando con ello la seguridad de la frontera y el control de los operadores económicos centrado en la lucha contra el fraude fiscal aduanero.

Pero resulta esencial que esta doble dimensión recaudatoria y controladora no pierda de vista que las aduanas son un instrumento esencial en las operaciones de comercio internacional y que deben ofrecer la necesaria seguridad y la garantía en la entrega oportuna de las mercancías y la reducción de costos derivados de dichas operaciones. Ello comporta la adecuación de los servicios aduaneros a la nueva realidad de las importaciones, con la consiguiente implementación de un marco flexible que, al margen de otorgar ventajas competitivas a los operadores de la UE, proporcione una relación de equilibrio con el control aduanero.

Por el momento los Estados miembros carecen de unos mecanismos homologados para mantener una comunicación transparente entre las administraciones aduaneras y los operadores privados. En tal sentido, es necesario garantizar la cooperación entre

(11) MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M. “La coordinación de las políticas sociales y de empleo en el vértice de la gobernanza económica europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 19, nº 52, 2015, pp. 949-984.

(12) BONET, E. “Concepto y ámbito de la unión aduanera”, *Documentación Administrativa*, nº 185, 1980, pp. 343-387.

las autoridades aduaneras, así como entre las autoridades aduaneras y los comerciantes, las autoridades aduaneras y otras autoridades gubernamentales y, ello apunta a la gestión coordinada de las fronteras, el principio y al empleo de la ventanilla única, permitiendo a los operadores económicos descargar de una sola vez la información requerida por la aduana y a contar con un despacho aduanero centralizado, con las medidas legislativas necesarias (13).

9. La UE desempeña un papel de trascendental en el plano de las transacciones comerciales internacionales, sustituyendo la acción individual de los Estados miembros, a la vez que negocia y suscribe acuerdos de singular importancia; ostenta además una responsabilidad especial en orden a la asistencia económica, la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria, ámbitos en los que lleva a cabo una política complementaria de la de los Estados miembros, que coordina. Todo esto se lleva a cabo esencialmente a través de la Política Comercial Común (PCC). Es ésta una de las políticas comunes más antiguas y uno de los pilares de las relaciones exteriores de la UE (14). Comprende un conjunto de normas uniformes en virtud de la unión aduanera y del arancel aduanero común y regula las relaciones comerciales de los Estados miembros con terceros países; cuenta también con una serie de instrumentos de defensa comercial y de acceso a los mercados dirigidos, en particular, a proteger a las empresas europeas contra los obstáculos al comercio.

Según el art. 207 TFUE la PCC es uno de los ámbitos comunitarizados y se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión. Se fundamenta en una serie de principios uniformes “en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones”. Esta enumeración no es limitativa, pues el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha interpretado de modo amplio el marco competencial en este sector. Consecuentemente, los Estados miembros carecen de capacidad para tomar decisiones de política comercial de forma autónoma, puesto que la gestión de los instrumentos clásicos de la política comercial, como el arancel y los regímenes de comercio, se decide comunitariamente. Como consecuencia la negociación de acuerdos comerciales con terceros países o a nivel multilateral, en el marco de la OMC también tiene que negociarse por la UE, o la UE y sus Estados miembros, pero no por los Estados miembros por separado (15).

(13) FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. “Estrategias y prioridades de la polivalente gestión de la Unión Aduanera, ante su cincuenta aniversario”, *La Ley: Unión Europea*, n° 44, 2017.

(14) GONZÁLEZ RABANAL, M. C. “La política comercial común”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 9, 2005, pp. 137-161.

(15) Como pusiera de relieve la STJCE 31 de marzo de 1971 (as. 22/70: *Comisión/Consejo, “AETR”*), siempre que, para la aplicación de una política común prevista por el Tratado, la Comunidad haya adoptado disposiciones que establezcan, de una u otra manera, normas comunes,

La PCC ha permitido consolidar una unión aduanera entre los Estados miembros basada en principios uniformes, en particular, por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales con terceros Estados, la política de exportación y de importación, etc. A lo largo de los años se ha convertido en piedra angular de las políticas de la UE convirtiéndola en el bloque comercial más importante del mundo, que realiza por sí sola casi una quinta parte del comercio mundial y lleva a cabo una política única y coherente frente a los terceros Estados.

10. El Tratado de Lisboa ha desplegado de una manera contundente sus previsiones sobre el régimen de las inversiones extranjeras directas al integrarlo dentro de la PCC (16), lo que entraña obvias repercusiones en el marco de la política exterior de la Unión y que, a su vez, se sitúa en la esfera de los objetivos generales de la Unión, entre los que estarían la erradicación de la pobreza, el respeto de los derechos humanos y un compromiso con el desarrollo sostenible (17). Como primer exportador mundial de bienes y servicios y principal fuente de inversión extranjera directa, la UE ocupa una posición dominante en el mercado internacional. Hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa los Estados miembros contaban con competencia para suscribir Acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRIS), y otros instrumentos sobre la misma materia de carácter mixto (18), que incluían la regulación de protección de la inversión y el tratamiento de la misma en su territorio una vez practicada. Es cierto que, en términos generales, competía a la UE el acceso a los mercados de inversión,

los Estados miembros no estarán ya facultados, ni individual ni colectivamente, para contraer con terceros países obligaciones que afecten a dichas normas. En la medida en que existan tales normas comunes, sólo la Comunidad podrá asumir y ejecutar, con efectos sobre todo el ámbito de aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, los compromisos contraídos con terceros países. Esta jurisprudencia sería desarrollada en pronunciamientos posteriores, entre los que cabe mencionar, entre otros, los dictámenes TJCE, 2/91 y 1/94 (este último fue el resultado del conflicto entre las diferentes interpretaciones propugnadas por Comisión y Consejo en relación con quién era competente para concluir los Acuerdos de la Ronda Uruguay). De acuerdo con la misma un acto comunitario únicamente está incluido en el ámbito de la competencia exclusiva en materia de política comercial común cuando tenga por objeto específico los intercambios internacionales, en la medida en que esté dirigido, en lo esencial, a promover, facilitar o regular los intercambios comerciales y produzca efectos directos e inmediatos en el comercio o en los intercambios de los productos de que se trate.

(16) Durante un extenso período la UE y los Estados miembros compartieron competencias en la regulación de los movimientos internacionales de capitales con respaldo en los arts. 62 a 66 TFUE. Dicha competencia compartida se extendía a múltiples aspectos de la inversión entre los que destacaban la transferencia de fondos y la repatriación de beneficios.

(17) *Vid.* PASCUAL VIVES, F. J. “El subsistema regional comunitario ante el régimen internacional de protección de las inversiones extranjeras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 36, 2010, pp. 467-495; MORENO, L.O. - PÉREZ IBÁÑEZ, C. “La nueva política de la Unión Europea de protección de inversiones”, *Arbitraje. Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, vol. VII, nº 1, 2014, pp. 35-60.

(18) Con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la UE ya había negociado acuerdos llamados “mixtos” con terceros países que cubren ciertos aspectos de la inversión extranjera, como el Tratado de libre comercio con Chile (2002), el Acuerdo de Asociación Económica con el CARIFORUM (2008) o el Acuerdo de libre comercio con Corea del Sur (2011).

pero no fue de desarrollar una política global, como en tantas otras materias, de la inversión internacional (19).

Tras un período de transición es de suponer que las nuevas competencias de la UE propicien la oportunidad de promover su competitividad en los mercados mundiales, incrementando las inversiones, favoreciendo un mejor acceso a los mercados de terceros países, y reforzando su autoridad en la negociación de los acuerdos sobre inversiones internacionales.

2. Los reveses de la integración política

11. El proyecto de integración europea está en función de la resultante de las uniones que acaban de describirse. La unión monetaria no puede sostenerse sin la unión fiscal y esta última está en total dependencia de la unión bancaria y de la unión económica. Mas, por encima de todas ellas, gravita la unión política (20). Visto desde otra perspectiva, puede afirmarse que la unión fiscal (21) y económica se centra, sobre todo, en los cambios institucionales dentro de la UE, para mejorar la transparencia y la responsabilidad, mientras que los objetivos de la unión política, que no deben considerarse como un fin en sí mismo de la integración, sino como un medio, se establecen a partir de consideraciones de eficacia y representatividad (22).

La práctica de los últimos años ha puesto de relieve que la integración económica requiere insistir en el incremento de la democracia del sistema institucional y en el desarrollo de un verdadero espacio político europeo. También ha demostrado que la unión económica requiere mayor unión política, al margen de otros planteamientos ideológicos de carácter federalista. Pero el tránsito de la integración económica a la integración política no ha estado exento de dificultades (23), provocando la discusión en torno al carácter “supranacional”, “internacional” o “constitucional” de un modelo de integración caracterizado por la subsistencia de la soberanía de los Estados miem-

(19) KASSEDJIAN, C. - LEBEN, CH., eds. *Le droit européen et l'investissement*, Paris, Éditions Panthéon Assas, 2009; EILMANSBERGER, TH. “Bilateral Investment Treaties and EU Law”, *Common Market L. Rev.*, vol. 46, 2009, pp. 383-429. *Vid.* BUNGENBERG, M. “Going global? The Common Commercial Policy after Lisbon”, *Eur. Yearb. Int'l Econ. L.*, vol. I, 2010, pp. 123-151; FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. “La confusa actuación de la Comisión Europea en el cambio del arquetipo regulador de la protección de inversiones transnacionales”, *La Ley: Unión Europea*, n° 28, 2015, pp. 1-20.

(20) GONDRA ROMERO, J. M. “Integración económica e integración jurídica en el marco de la CEE. Una aproximación al proceso de integración del Derecho en el ámbito de la Comunidad Europea, desde una perspectiva sistemático-funcional”, *Tratado de Derecho comunitario europeo* (E. GARCÍA DE ENTERRÍA - J. D. GONZÁLEZ CAMPOS - S. MUÑOZ MACHADO, dirs.). vol. I, Madrid, Civitas, 1986, pp. 275-312.

(21) TEJERIZO LÓPEZ, J. M. “La Unión fiscal en la UE (una visión general)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n°s 27-28, 2014-2015, pp. 83-124.

(22) AHIJADO QUINTILLÁN, M. - DE LUCAS HURTADO - ACERA, A. - MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. “La Unión Europea cincuenta años después: de la CECA al Tratado constitucional”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 8, 2005, pp. 19-52.

(23) GILLINGHAM, J. *European Integration, 1950-2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge University Press, 2004.

bros. Resulta significativo que un órgano de carácter intergubernamental, el Consejo Europeo, integrado por los Jefes de Estado de Gobierno de los Estados miembros, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea (24), pese a no ejercer función legislativa alguna, sea la institución esencial de la UE al corresponderle dar “los impulsos necesarios” para su desarrollo y definir “sus orientaciones y prioridades políticas generales” (art. 15 TUE). Bien entendido que el marco institucional está conformado por el Parlamento Europeo y el Consejo, que ejercen la potestad legislativa, mientras que corresponde a la Comisión Europea la aplicación de las disposiciones de la UE, la gestión de las políticas comunes y la ejecución del presupuesto; por último, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el intérprete supremo del derecho de la unión y el garante último de su aplicación por la vía judicial. Este sistema se fundamenta en un equilibrio institucional de “funciones”, que se aparta de la clásica separación de “poderes” inherentes al Estado, caracterizado porque ninguna institución prevalece sobre las otras. A partir del Tratado de Lisboa el Consejo Europeo se elevó formalmente al rango de institución y el fortalecimiento de sus funciones ha contribuido a incrementar el poder de los Estados miembros, acentuando el intergubernamentalismo y, por ende, las diferencias entre lo más y los menos poderosos. Por consiguiente, cualquier evolución del modelo de integración amerita una separación más clara de poderes y un mayor control democrático por parte del Parlamento Europeo (25).

12. La articulación de un espacio político basado en el respaldo a un gobierno económico europeo no encontró, sin embargo, suficiente respaldo. La UE, que siempre blasonó de ser un proceso de construcción democrática (26), tuvo su primer gran revés tras la firma en Roma por los Jefes de Estado del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2004, hubo países como Francia, Países Bajos o España (27), que decidieron activar un referéndum y así no sólo dejar esta importante decisión a los parlamentarios para la aprobación de la Constitución Europea, que era lo que hacía falta legalmente. Dado el rechazo del pueblo francés y holandés, la UE y sus Estados miembros en lugar de autocriticarse y apostar por mecanismos más participativos para reformular la Constitución mediante una Asamblea Constituyente, apostaron por suprimir la soberanía popular como mecanismo de ratificación de proyectos futuros.

La reforma de la UE efectuada por el Tratado de Lisboa de 2007, que entró en vigor en diciembre de 2009, constituyó una fórmula pragmática de sacar de una supuesta parálisis a la Unión ante el fracaso del Tratado por el que se establecía una Constitución

(24) Cuando se tratan cuestiones de asuntos exteriores, en las reuniones del Consejo Europeo también participa el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

(25) ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. “2014 y más allá: logros y retos del Parlamento Europeo”, El Parlamento Europeo: ¿Esta vez es diferente?, *European Inklings (eui)*, nº 5, Instituto Vasco de la Administración Pública, 2015, pp. 9-26.

(26) SCHULZ-FORBERG, H. - STRATH, B. *The Political History of European Integrations. The Hypocrisy of Democracy-Through-Market*, Abingdon, Routledge, 2010.

(27) Por ejemplo, el referéndum se celebró en España el 20 de febrero de 2005 y el resultado fue una victoria del “sí”, con el 77% de los votos, aunque la participación fue la más baja que se ha producido desde la llegada de la democracia en 1977.

para Europa en 2004 (28). Para este nuevo Tratado ningún país, ni siquiera Francia o los Países Bajos, realizaron referéndums. Así que los parlamentos aprobaron el futuro de Europa a espaldas de la opinión de los pueblos europeos. El único caso excepcional, por su situación particular nacional constitucional, fue Irlanda que realizó un referéndum en julio de 2008 y el “no” ganó con el 53,4%. Pero, tras este fracaso se celebró un segundo referéndum en 2009 y el “sí” ganó con el 67,13% al ampliarse la participación.

El abandono de los símbolos constitucionales y la propia palabra “Constitución” se explica como una decisión de posponer los debates más polémicos sobre la identidad europea (29). El texto adoptado, pese a su complejidad, introdujo amplios cambios institucionales con el objetivo de racionalizar el proceso decisorio y dar a la UE mayor protagonismo en la escena internacional. Se presentó como un rescate de sólo algunas partes de la frustrada Constitución y su objetivo es facilitar el funcionamiento de las instituciones comunitarias de modo más eficaz y democrático, en una Unión con Estados miembros muy diferentes en grado de desarrollo económico, político y social. En esta nueva etapa, que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa inicia, la UE debió afrontar serios problemas: mundialización de la economía, evolución demográfica, cambio climático, abastecimiento energético y nuevas amenazas para la seguridad.

13. Desde la perspectiva institucional, se estableció una hoja de ruta para la unión política, esencial, como se ha dicho, para impulsar, la unión monetaria (30), donde figuraba la elección directa de los órganos de gobierno y un sistema de equilibrios y contrapesos entre el Parlamento, la Comisión y el Consejo Europeo.

En el ámbito social, y sobre todo tras la crisis financiera de 2008 la UE (31), en lugar de fortalecer el histórico modelo keynesiano del Estado del bienestar, generando consumo interno con gasto público para elevar la producción nacional y con ello el empleo, adoptó una posición neoliberal con sus consiguientes recortes sociales para reducir el déficit fiscal.

Y finalmente en lo internacional, con toda su parafernalia de emblemas, banderas o himnos, la UE fracasó en su intento de conseguir una identidad plurinacional y de afianzar su liderazgo a escala mundial sobre los EE.UU. Tampoco perseveró en la tarea de construir un ejército propio una vez acabada la Guerra Fría, sino que se sometió a la hegemonía de los EE.UU. en el marco de la OTAN. Esta política seguidista de los EE. UU.

(28) ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES ed.). Madrid, Iustel/AEPDIRI, 2008, pp.205– 225; *id.*, “El tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 18, 2010, pp. 55–73.

(29) CHECKEL, J. T. - KATZENSTEIN, P. J. *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

(30) LÓPEZ ESCUDERO, M. “La Unión Económica y Monetaria en el Tratado de Lisboa”, *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional* (J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, ed.). Madrid, Iustel, 2008, pp. 551–595.

(31) CRESPO, C. - STEINBERG, F. “La crisis financiera global como oportunidad para el fortalecimiento de la Unión Europea”, *Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*, Alava, Eurobask, 2009, pp. 1-55.

también se proyectó en la diplomacia internacional y fue muy perturbadora por no disponer de independencia en cuestiones clave, como respecto a la posición común sobre Cuba o el embargo a Irán.

La salida del Reino Unido puede servir para acelerar el deseo de progresar entre los primeros hacia una defensa común si es que el Reino Unido era el único freno para ello, pero hay países europeos que confían más en la OTAN y en la relación bilateral con EE.UU. para su defensa colectiva, mientras que otros simplemente apuestan por la neutralidad. Y la salida británica resta apoyos a los partidarios de abandonar el enfoque de potencia civil y de poder blando para la OTAN porque pocos de sus Estados miembros comparten esa cultura estratégica.

III. Deconstrucción de Europa

14. Condicionada por su peculiar modelo institucional, la UE ha combinado hasta la fecha dispositivos muy potentes con elementos de fragilidad derivados de su carácter inacabado y de la dialéctica, presente desde 1957, entre dos corrientes institucionales, una federal y otra intergubernamental, cuya relación de fuerzas varía según la coyuntura concreta del momento (32). Ante ambas corrientes el tradicional “Estado nación” (33) ha sido sustituido por la figura de “Estado miembro”, cuyo poder y autoridad en las relaciones mutuas toman forma por vía de su pertenencia a la UE (34). Mas, cualquiera que sea la posición que se adopte, la resultante no apunta hacia la consolidación de un Estado nacional o hacia una nación paneuropea. Pese a que la Unión ha ido adquiriendo progresivamente características propias de un sistema político con sus diferentes niveles de gobierno y una configuración clásica de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) e instituciones representativas (elecciones periódicas), arrastra no sólo una debilidad institucional, sino una carencia innata de legitimidad, que se habían obviado a partir de los éxitos deparados por los efectos prácticos de sus políticas. Con el objeto de paliar las acusaciones de ausencia de legitimidad democrática, desde el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de 2001 la UE ha considerado la conveniencia de hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión y de implicar a la sociedad civil, estimulando la representación y la coordinación en múltiples niveles. Sin embargo, fracasó en su intento de redefinir de forma clara una estrategia política global para la Unión, de manera que los ciudadanos percibiesen mejor semejante proyecto político.

La ausencia de una genuina “legitimidad democrática” fue suplida, pues, por una “legitimidad de rendimiento” que, indiscutiblemente, ha dado lugar a una mejora de las condiciones de la población, contribuyendo a la consolidación del Estado del bienestar, pero que no ha logrado superar los problemas institucionales, pues el poder real sigue descansando en los gobiernos y administraciones nacionales, aunque coordinado a través de las instituciones de la UE. Y precisamente esa exigua coordinación pone en

(32) TAYLOR, P. *The End of European Integration: Anti-Europeanism Examined*, Londres, Routledge, 2008.

(33) MILWARD, A. S. *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Rutledge, 2000.

(34) BICKERTON, C. J. *European Integration: From Nation-States to Member States*, 2012, pp. 51-73.

solfa la intermediación, practicada esencialmente por los partidos políticos, entre el Estado y la sociedad civil, lo cual obliga a muchos los líderes europeos a enfrentarse en ocasiones a sectores significativos de su ciudadanía (*v. gr.*, en España, taxistas o estibadores portuarios), porque sus políticas nacionales quedan supeditadas a cumplir con las directrices de la UE, cediendo muchas veces a la tentación de diluir su responsabilidad con el argumento de que “son órdenes de Bruselas”.

Puede vanagloriarse la UE de cumplir 60 años con indudables resultados positivos: paz, estabilidad y mercado único, pero, al mismo tiempo, no puede soslayar una etapa de incertidumbre debido a los efectos de la crisis financiera y el carácter incompleto de una unión política de diseño, después de la consecución de la unión monetaria. En un momento extremadamente delicado, donde prospera el nacionalismo y se asiste a una pérdida significativa de derechos sociales y de retroceso de las políticas públicas, no puede sorprender el aumento de la frustración. Desde del inicio de la crisis económica y social, la UE y sus políticas frente al incremento del desempleo, la pérdida de credibilidad del sector bancario, la caída de las exportaciones y el aumento del déficit público están más presentes que nunca en la opinión pública. Las informaciones producto de la crisis han tenido como resultado un conocimiento del funcionamiento de la UE del que antes se carecía, pero lo que de positivo supuso semejante efecto mediático, también trajo consigo una corriente de opinión coincidente con que la UE implantó planes de austeridad sin calcular sus consecuencias, facilitando que los Estados miembros concedieran con carácter excepcional ayudas masivas a los bancos, a través de garantías, recapitalización o limpieza de activos tóxicos de los balances, convirtiendo la crisis del sector en una crisis de deuda soberana, ante la indignación de los sectores de la población menos favorecidos (35). Paralelamente, la UE optó decididamente por una actitud marcadamente neoliberal en la desregulación del mercado laboral, sin un desarrollo compensatorio de nuevas políticas sociales, abriendo una significativa brecha en términos de renta per cápita, con lo cual el nivel de vida de las personas con salarios bajos disminuyó, mientras que el de los ricos aumentó, dando lugar a una sociedad caracterizada por la desigualdad. La práctica ha demostrado que la UE carece del impulso político adecuado para consolidar muchas políticas comunes imprescindibles para su desarrollo, que no es otra cosa que un caldo de cultivo para el anti-europeísmo, nacionalista y populista. La propia Comisión reconoce que la superación del legado de la crisis, desde el desempleo de larga duración hasta los altos niveles de deuda, sigue siendo una prioridad urgente de su actividad.

15. El resultado de todo ello ha sido la aparición de una importante corriente de opinión que considera que la UE es la causante de todos los males, de no solucionar los problemas sociales de los ciudadanos y de la destrucción sistémica de algunos países como Grecia. Convendría que la solución de este estado de cosas fuese de la mano de una unión bancaria institucionalizada, con competencia suficiente para controlar eficazmente las instituciones financieras y para suprimir insolventes con el propósito

(35) CAUTRE'S, B. - GRUNBERG, G. “Position sociale, identité nationale et attitudes à l'égard de l'Europe. La construction européenne souffre-t-elle d'un biais élitiste?”, *Une Europe des élites? Réflexions sur la Fracture Démocratique de l'Union Européenne*, Bruselas, Presses de l'ULB, 2007, pp. 11-36.

de facilitar de manera fluida los movimientos financieros de carácter transnacional. No es posible perseverar en una unión monetaria sin el respaldo de una unión bancaria eficiente.

Aunque que las estadísticas muestran un decrecimiento sensible, los ciudadanos de la UE siguen siendo mayoritariamente pro-europeos, lo que no significa que comprendan o sean solidarios con un sistema político que condiciona decisivamente su modo de vida. La alusión a las realizaciones UE no puede evitar, en efecto, la referencia su configuración como entidad elitista en la que sus decisiones son adoptadas por tecnócratas no elegidos directamente y que, por tanto, están eximidos de rendir cuentas. Esta tónica apunta también a que su producción normativa se caracteriza por su escasa transparencia y publicidad, o a que las sucesivas expansiones territoriales de la Unión (y las que están por venir) evidencian un alto grado de reticencia pública, cuando no de apoyo insuficiente, dentro de lo que puede considerarse como “fatiga de la ampliación” y que no ha sido resuelto con las reiteradas llamadas al diálogo en esta materia emprendidas por la Comisión. Situaciones como las descritas han conducido a la elaboración de una noción que hoy día es de uso habitual: el “déficit democrático” (36). El cuestionamiento público de los méritos democráticos de la UE comenzó a hacerse patente en la década de los años noventa con las dificultades experimentadas para la ratificación del Tratado de Maastricht en Francia y Dinamarca, pero se ha acentuado en los últimos tiempos.

La llamada deconstrucción de Europa, basada en la descomposición de los elementos constitutivos de su esencia originaria, no comenzó, pese a lo que se suele creer, con el rechazo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en 2004 (37), sino con la aparición de un estado de opinión, fraguado tras de la caída del muro de Berlín (1989), acerca las debilidades congénitas del proyecto europeo; y si el Tratado de Maastrich (1992) supuso la consolidación de un singular proceso histórico, también propició el desconcierto en la opinión públicas europeas, que hasta entonces no cuestionaba los sucesivos logros del proceso de integración. Existen otros manifestaciones ilustrativas de este deterioro, como el fracaso de la denominada “Estrategia de Lisboa” (marzo de 2000) proyectada para convertir a la UE en la más competitiva y avanzada economía del mundo en 2010, que no concluyó con los resultados esperados por errores de previsión o falta de compromiso de las administraciones y, sobre todo, por no prestar la debida atención a los factores que provocaron la crisis financiera: falta de supervisión, burbujas bursátiles o consumo basado en el crédito. Se confió en el mercado (y en la moneda) para avanzar en la integración, pero la crisis cercenó esos equilibrios y propuestas con lo cual la UE fue considerada como parte del problema. Las circunstancias demandaban un nuevo modelo basado en la creciente cohesión

(36) ESTÉVEZ ARAUJO, A. A. “Crisis de la democracia en Europa”, *Oxímora Revista internacional de ética y política*, nº 3, 2013, pp. 8-22, esp. pp. 14 ss.

(37) MANGAS MARTÍN, A. “La UE en la encrucijada: entre el rechazo al tratado constitucional y a las ampliaciones”, *Mediterráneo económico* (ejemplar dedicado a: Europa en la encrucijada / coord. por J. Borrell Fontelles), nº 12, 2007, pp. 173-187.

económica y social pero, curiosamente, el modelo, ya de por sí inviable, fue reiterado en el Tratado de Lisboa.

16. No se hizo esperar la reacción negativa de la población. El papel de los funcionarios europeos, que hasta entonces había quedado desapercibido, comenzó a ser observado críticamente por amplios sectores de la población dando lugar a una percepción generalizada de la existencia de una crisis de legitimidad de la que la UE aún no se ha recuperado por completo (38), y ello aunque el Parlamento Europeo incrementó sus poderes ampliado aún más sus competencias (39). Quebrada la corriente de integración y de bienestar, la UE ha comenzado a ser apreciada por su ciudadanía como parte de los problemas y no como parte de las soluciones; que, al mismo tiempo, desconfía del complejo y poco transparente entramado institucional que conforman la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, donde la participación ciudadana y la capacidad de control están excluidas. Es una reacción lógica de unos ciudadanos que no cuentan con una influencia real sobre medidas que les afectan directamente y que no tienen otro remedio que canalizar sus protestas por el cauce de la política nacional. Por eso cualquier medida de futuro ha de tener muy en cuenta que esta carencia de acceso del ciudadano a la toma de decisiones únicamente puede ser solucionada a través del aumento gradual y efectivo de los poderes del Parlamento Europeo, de manera que la voluntad de los ciudadanos se exprese directamente a escala europea, solventando de esta suerte el elevado abstencionismo que tradicionalmente se registra. Únicamente reforzando la legitimidad social de la UE ésta será vista con menor distancia por los ciudadanos.

A la cabeza de los factores desestabilizadores figura el *brexit*, que sustraerá a la UE de un relevante socio, con el consiguiente desafío de reconducir o darle una salida adecuada defendiendo los intereses de los que se quedan (40). El Gobierno británico activó el 29 de marzo de 2017 el art. 50 del Tratado de la UE para iniciar las negociaciones de salida del grupo y que pondrán a prueba la unidad de los otros 27 países de la Unión, en particular en torno a la libre circulación de personas, una de las cuatro libertades básicas sobre las que se fundó el proyecto europeo (41).

(38) MAJONE, G. *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione, septiembre 2010, <http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2010/10/Paper_Majone_DeficitDemocratico_sett2010.pdf>.

(39) GARZÓN CLARIANA, G. "El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 19, n° 50, p. 2015, pp. 43-83.

(40) MANGAS MARTÍN, A. "La retirada del Reino Unido de la Unión Europea", *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, vol. 19, N°. 1, 2016, pp. 29-63; MEDINA ORTEGA, M. "Escocia, el Reino Unido y la identidad constitucional europea", e YTURRIAGA BARBERÁN, J. A. "El pueblo británico ha optado por el 'Brexit': ¿y ahora qué?", en *Especial 1986-2016 30 años de España en la Unión Europea... y en eso llegó el Brexit* (J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, coord.). Madrid Wolters Kluwer, 2016.

(41) El art. 50 del TUE autoriza a "todo Estado miembro" a "decidir, de conformidad con sus normas constitucionales respectivas, retirarse de la Unión" (ap. 1). Salvo que el Consejo Europeo decida conceder una prórroga, los Tratados dejarán de aplicarse al Estado miembro en cuestión a los dos años de la notificación de su intención de retirarse de la UE (ap. 3). La forma en la que se produzca la retirada se

Cualquier alternativa que se siga debe dar una respuesta consensuada a retos recientes procedentes del exterior. Baste atender a la irresponsable presidencia de EE.UU. y sus secuelas respecto al proyectado acuerdo de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, en unos momentos en que es su “caballo de Troya”, el Acuerdo Económico y de Comercio entre la UE y Canadá (42) (en vigor a través de la discutible técnica de la “aplicación provisional” (43)), comienza a ser discutido en los Parlamentos nacionales con resultado incierto. Y no menos preocupante para la UE es la obstinación rusa por un nacionalismo agresivo y la redefinición en curso de todo el área asiática, principalmente a partir del papel de China.

IV. Alternativas en presencia

17. Como instrumento preparatorio de la Cumbre de Roma la Comisión Europea presentó el 1 de marzo de 2017 al Parlamento Europeo un Libro Blanco sobre el futuro de Europa, que se inicia con una autocrítica (no excesivamente severa pese a los errores manifiestos) de lo actuado en muchos sectores, apuntado a una alternativa extrema: o sucumbir ante las tendencias favorables a la deconstrucción de la Unión o asumirlas aprovechando las nuevas oportunidades que se están produciendo. Desde esta segunda perspectiva se enumeran, cinco escenarios para la evolución de la Unión de aquí a 2025, con el objeto de afrontar los múltiples desafíos a los que se enfrenta la región, por medio de una dinámica que promoverá durante el presente año una declaración de la voluntad política de los Gobiernos. Dicho instrumento es la contribución de la Comisión a la Cumbre de Roma del 25 de marzo, donde los dirigentes de la UE debatirán las realizaciones de los últimos 60 años y el futuro de la Unión Europea de 27 Estados.

Con esta iniciativa la Comisión, junto con el Parlamento Europeo y los Estados miembros interesados pretenden activar un debate en profundidad sobre el futuro de Europa de amplio calado con la participación de los Parlamentos nacionales, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil. Para orientar estos debates la Comisión aportará una serie de documentos temáticos de reflexión que ofrecerán las “diferentes” opciones para Europa en 2025 evitando cualquier suerte de dirigismo. En esta tarea sus representantes y funcionarios harían bien en no mostrar su tradicional prepotencia institucional y estar dispuestos a admitir con humildad las propuestas que se les presenten. A partir de aquí, las negociaciones durarán, en el mejor de los casos, entre 18 y 24 meses aunque es previsible que se prolonguen varios años más a medida que surjan complicaciones en el proceso.

negociará de común acuerdo entre el Estado miembro y la UE (ap. 2). Si el Estado miembro que se ha retirado solicita posteriormente la adhesión, habrá de seguir el procedimiento normal sobre admisión de terceros Estados previsto por el art. 49 (ap. 5).

(42) IRURETAGOIENA AGIRREZABALAGA, I. “La firma del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá: un primer y decisivo paso hacia el establecimiento de un renovado marco legal para las inversiones extranjeras en el ámbito europeo y global” y GARCÍA LÓPEZ, J. A. “El acuerdo económico y de comercio global UE-Canadá (CETA): el impacto de las reglas de origen preferenciales”, *La Ley: Unión Europea*, nº 42, 2016.

(43) RODRÍGUEZ MAGDALENO, R. I. “La aplicación provisional del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA): ¿preludio de la entrada en vigor?”, *La Ley: Unión Europea*, nº 46, marzo 2017.

Vaya por delante que una visión global del Libro Blanco evidencia su carácter mediocre y poco ilusionante y la carencia de una visión europea global. Ninguna de las alternativas propuestas vencería en una consulta popular directa.

18. Cada uno de los cinco escenarios diseñados estudia de manera separada de qué forma puede evolucionar Europa en el próximo decenio, desde el continuismo de lo actual a unos EE. UU. de Europa, pasando por reducir la UE a un mero mercado o establecer distintos grados de velocidad en su construcción. El primero propone seguir como hasta, siguiendo las orientaciones de la Comisión de 2014 “Un nuevo comienzo para Europa” y de la Declaración de Bratislava y hoja de ruta, aprobada por los 27 Estados miembros en 2016 en torno a migración y fronteras interiores, seguridad interior y exterior, desarrollo económico y social y juventud. El segundo implica una vuelta al pasado, con el mercado único como eje central del modelo, renunciando al desarrollo de otros ámbitos por entenderse que no es factible el acuerdo de los Estados miembros; si se hubiera optado por éste con anterioridad acaso el *brexit* no habría tenido lugar. El tercero apuesta decididamente por una UE con distintas velocidades cuyo protagonismo corresponderá a los Estados miembros que quieran una mayor cooperación en ámbitos específicos, como la defensa, la seguridad interior o los asuntos sociales. El cuarto propugna una mayor actuación en ámbitos prioritarios sobre los que exista consenso, renunciando a intervenir en cuestiones que tengan carácter más accesorio, incluyendo dentro de éstas las cuestiones políticas e institucionales. Por último, el quinto escenario contempla el mantenimiento de un proceso de desarrollo ahora detenido con un reparto eficaz de competencias y de recursos entre la EU y los Estados miembros y una modificación sustancial del proceso de toma de decisiones.

Dichas alternativas, esbozadas entre la necesidad de avanzar y el riesgo a retroceder, ofrecen, como denominador común, carencias e indefiniciones importantes. Las primeras están referidas a la unificación fiscal, los sistemas de defensa y de protección civil y la gestión unificada de la política exterior (44). Las segundas a las políticas medioambientales, a la repercusión de las nuevas tecnologías en la sociedad y el empleo, o al uso de los fondos estructurales. Por su parte, el diseño individual de cada escenario está caracterizado por la prudencia en su formulación, por no identificar con precisión sus objetivos a largo plazo, por no definir de forma clara una estrategia política global para la Unión y por no acomodarse plenamente a la actual situación, que reclama un giro político y estratégico tras años de deterioro institucional y de austeridad.

Continuando la descripción de los escenarios se apuntan ejemplos concretos de cómo quedarían reguladas determinadas cuestiones relacionadas con el cruce de las fronteras, la lucha contra las actividades delictivas transfronterizas, la liberalización de frecuencias para servicios de comunicaciones transfronterizos, como los utilizados por los automóviles conectados, los métodos para evitar y prevenir atentados graves perpetrados por el terrorismo, o la posibilidad de poner en práctica un proyecto de turbina eólica financiado por la UE. Dichos ejemplos, pese a su carácter didáctico,

(44) GOSALBO BONO, R. “Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 19, nº 50, pp. 231-320.

son excesivamente sesgados y no permiten contemplar el verdadero alcance de cada escenario en particular, pese al carácter didáctico de los gráficos que se acompañan.

Es previsible que el presidente de la Comisión se decante por una de estas alternativas en su discurso sobre el Estado de la Unión el próximo mes de septiembre, teniendo los gobiernos de los Estados miembros la última palabra en la Cumbre de diciembre, donde podrá comprobarse cuál es la intención de estos últimos en orden a reforzar la intergubernamentalidad o a reducir o ampliar las competencias y la iniciativa de la Comisión. Ya se vislumbran actitudes favorables al tercer escenario, como se puso de manifiesto en la reunión de Versalles, de 6 de marzo de 2017, de los líderes de Francia, Alemania, Italia y España que adoptaron una posición común favorable a una Europa de varias velocidades, aprovechando la experiencia que puso en marcha el Tratado de Ámsterdam al introducir el mecanismo de las cooperaciones reforzadas; un mecanismo establecido en la legislación europea que permite a ciertos Estados Miembros de la UE avanzar en ciertos asuntos independientemente del resto y que empezó a materializarse en 2010.

19. El debate futuro apunta a la delimitación del conglomerado de requisitos establecidos en el Tratado de Lisboa para la puesta en marcha de las cooperaciones reforzadas que, respetando el marco legal común, posibiliten las relaciones fluidas entre los pertenecientes a los distintos círculos y no traigan consigo barreras permanentes e insalvables. Caso de seguirse esta opción deberá explicarse con claridad a Polonia y a otros países de Europa que con esta metodología no van a quedar excluidos del nuevo proyecto y que siempre se mantendrá una velocidad mínima común.

En realidad la técnica de los círculos autónomos o de la geometría variable viene practicándose desde antiguo (Eurogrupo, Espacio Schenguen (45), Espacio Judicial Europeo...), con manifestaciones variadas (46), como los denominados acuerdos *inter se* previstos en el art. 293 (antiguo art. 220) TCEE, que fueron el sustrato del derecho internacional privado de la UE antes de su “comunitarización” a través de Reglamentos, y más tarde se vincularían a la solución de la crisis económica y financiera, configurando un denominado “intergubernamentalismo de emergencia”, del que fue muestra expresiva el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, de 2 de marzo de 2012 (47), fruto del intento fracasado de Alemania y Francia de reformar los Tratados. En la actualidad dichas manifestaciones se han ampliado merced a la referida cooperación reforzada propiamente dicha, cuyo alcance ha sido precisado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de abril de 2013. Una técnica que también se combina con el recurso a

(45) ILLAMOLA DAUSÀ, M. “Schengen, un modelo de cooperación reforzada en la Unión Europea”, *Derecho de la inmigración y derecho de la integración. Una visión múltiple: Unión Europea, Canadá, España, Quebec y Cataluña*, Gerona, 2002, pp. 159-191.

(46) AREILZA CARVAJAL, J. M. y ALFONSO DASTIS QUECEDO, A. “Flexibilidad y cooperación reforzadas: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 1, nº 1, 1997, pp. 9-28.

(47) MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J. “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, nº 42, 2012, pp. 397-431.

las cláusulas de exención (*opt-outs*), que permite a los Estados miembros abstenerse de aplicar una medida en cualquier momento (*v. gr.*, en 1999 el Reino Unido acordó un *opt-out* del Tratado de Maastricht, en relación a la moneda única). El hecho que la referida reunión informal de los líderes de la UE de marzo de 2017 se haya decantado de manera clara a favor de la cooperación reforzada, ha supuesto un revulsivo al tradicional procedimiento de toma de decisiones unitaria que, como ha señalado Paz Andrés, plantea serias dudas jurídicas y políticas sobre el estado del proceso de integración europea, porque la UE debe basarse en el imperio de la ley, no en el poder (48).

Dicha toma de posición, aparte de poco correcta políticamente, hace vislumbrar que a partir de la Cumbre de Roma del 25 de marzo la nueva UE se configure con diversos escalones de integración generando distintos círculos. Si se opta por esta alternativa, incrementando los procesos emprendidos en tal dirección, será preciso justificarla suficientemente para evitar las naturales suspicacias.

V. Dificultades del proceso

20. Es cierto que desde sus orígenes el proceso de integración europeo ha estado caracterizado de las asimetrías institucionales de las economías políticas de sus Estados miembros. De ahí que una estrategia acertada apunte a que sean los gobiernos y no a la Comisión, con toda su parafernalia burocrática, quienes muestren un programa realista de reformas no centradas exclusivamente en el largo plazo. Resulta imprescindible diseñar etapas intermedias, elaborar los instrumentos y proyectar los medios para llevarlas a cabo. Y en esta estrategia no estaría de más que los gobiernos se acomodaran escrupulosamente a los postulados fijados en los preámbulos de los Tratados que tratan sobre los valores y los objetivos de la construcción europea. Ante las circunstancias excepcionales que concurren este es el momento para que estos postulados, llenos de buenos propósitos para la ciudadanía, irruman en el debate público. Todo ello pasa por el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados miembros, que es el sustrato de base para la promoción de la inversión y el crecimiento, la expansión del comercio internacional, el perfeccionamiento de los mercados financieros, y la disminución de las controversias, permitiendo mayor participación de la población en las actividades productivas. También pasa por el refuerzo de las políticas concernientes al mercado laboral, superando las actuales políticas sesgadas de la UE en la materia y el negativo enfoque neoliberal, con la aportación de un nuevo catálogo de valores.

Hace sesenta años se sentaron en Roma las bases de la Unión que conocemos hoy día, iniciándose así el período de paz más largo de la historia de Europa y ese en un motivo de celebración. El momento para profundizar en ella no es, cabe insistir en

(48) ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P. “El tiempo de las cooperaciones reforzadas y los acuerdos *inter se* en la Unión Europea: ¿todos los instrumentos llevan a la integración?”, *La Ley: Unión Europea*, nº 10, 2013, pp. 5–28. *Vid.* el discurso de ingreso de esta autora en la Real Academia Asturiana de Jurisprudencia, “El tiempo de las cooperaciones reforzadas y los acuerdos *inter se* en la Unión Europea: ¿todos los instrumentos llevan a la integración?” (2013) [[file:///C:/Users/usuario/Downloads/Discurso_de_ingreso_de_Do%C3%B1a_Paz_Andr%C3%A9s_S%C3%A9nz_de_Santamar%C3%ADa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Discurso_de_ingreso_de_Do%C3%B1a_Paz_Andr%C3%A9s_S%C3%A9nz_de_Santamar%C3%ADa%20(1).pdf)].

ello, el más propicio. La Comunidad Económica Europea fue concebida en aquellos momentos con el deseo de asegurar y mantener la paz. Sin embargo, es precisamente en la hora actual, en un mundo incierto, donde miles de personas huyen de terror y la guerra, y otras siguen inmersas en las secuelas de la crisis financiera, donde puede apreciarse el verdadero valor de innumerables realizaciones concretas gestadas en el marco de la UE. Sería muy imprudente subestimar los peligros que la amenazan: la UE necesita éxitos contundentes, como en su momento lo fueron la creación del euro, el intercambio estudiantil mediante el Erasmus o la libertad de circulación de Schengen. En la percepción pública europea Schengen y el euro son los dos activos más valiosos producidos por la UE, los que despertaron más adhesión al proyecto de la UE. No deja de resultar paradójico que sean precisamente los países del Este, los que más se han beneficiado de la libertad de movimiento dentro de la UE por el alto número de migrantes económicos que han desplazado al Oeste, los mayores críticos a este mecanismo. Además, no puede perderse de vista que, a partir de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se protege la democracia, la libertad de prensa, de expresión y de religión, por nombrar algunos de los derechos inviolables que los europeos, pueden disfrutar.

En cualquier caso, las dificultades en la aplicación de los acuerdos de Schengen, el *brexit* o la crisis en Grecia han afectado radicalmente la fuerza y la credibilidad del proyecto europeo con el consiguiente hundimiento de la confianza de los mercados. La lógica de rigor y los resultados no convencieron a los ciudadanos de Europa en un momento de crisis económica, y el desempleo o la libertad de circulación de personas se ha visto como una debilidad y no una concentración, si se conecta al dramático fenómeno de los flujos migratorios.

21. La UE ha sido capaz de superar su mayor crisis económica y sigue siendo la primera potencia económica y comercial del mundo, siendo la calidad de vida europea objeto de admiración y envidia en otras latitudes, sobre todo si se repara en el nivel de protección de los trabajadores contra potenciales abusos de las empresas y en su nivel de seguridad en caso de pérdida de empleo y jubilación. Pero no ha sido capaz de dar una respuesta adecuada a la crisis social y de valores con la que en actualmente se enfrenta. En este último aspecto el desgaste ha sido extraordinario dejando una secuela de incertidumbre que es necesario detener.

La economía de la UE se está recuperando de la crisis financiera mundial, aunque los efectos aún no se perciben de forma suficientemente efectiva y los resultados de la recuperación no se proyecten de manera equitativa en los ciudadanos y en todas las regiones. Sesenta años después de los Tratados de Roma el euroescepticismo (49) se ha convertido en una amenaza real para los valores fundamentales de la vida común de 510 millones de ciudadanos de la UE que, cada vez en mayor medida, dan la espalda a gran parte de los logros obtenidos con la integración, acudiendo a peligrosos estereotipos como los de “griegos vagos”, “alemanes opresores”, o a afirmaciones tales como

(49) HARMSSEN, R. y SPIERING, M. (eds.). *Eurocepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*, Amsterdam, Rodopi. 2004.

que “los países del sur gastan el dinero en alcohol y mujeres” (50). Culpar de ello a los movimientos anti-europeos de carácter populista supone una visión miope de la realidad. Si la UE pretende mantener dichos logros debe practicar, además de una profunda autocrítica, una política coherente y consecuente que permita responder con eficacia a las crecientes disparidades económicas y sociales entre ciudadanos de diferentes países. Para ello se necesitan reformas fundadas en la unidad y en la coherencia y no en la exclusión y en la discordia, superando la absurda dialéctica entre el populismo y tecnocracia. Se hace más necesario que nunca para fortalecer la UE en un marco de libertad, seguridad y paz una UE más democrática, más transparente y socialmente más justa: superar el enfoque exclusivamente neoliberal, y la obsesión por la flexibilización del mercado laboral, y prestar atención a una gama más amplia de valores. Y estas acciones deberán contar con el respaldo de los Estados, en el entendimiento de que la solidaridad social en la UE no puede estar limitada por fronteras nacionales. De las consecuencias de haber mantenido una posición contraria los líderes políticos tienen gran parte de responsabilidad.

VI. Hacia una mejor Europa

22. En este aniversario la UE mira hacia atrás con una cierta nostalgia que no oculta una complacencia hacia los logros realizados, olvidando que parece más un camino a recorrer que un punto de destino (51). Es cierto que a lo largo de 60 años se ha construido una Unión que fomenta la cooperación pacífica, el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y la solidaridad entre las naciones y pueblos europeos. También lo es que la UE sigue constituyendo como el mayor mercado único del mundo, que cuenta con la segunda moneda más utilizada. La crisis financiera de 2008 ha sido un revulsivo imprescindible que ha logrado esenciales reformas como las relativas a la disciplina financiera y la unión bancaria, haciendo virtud de la necesidad. Pero el futuro no es tan prometedor y este poder económico podrá disminuir significativamente en favor de las economías emergentes, si no se alcanzan acciones comunes eficaces. En todo caso la evolución de los acontecimientos ha puesto de relieve que el carácter irreversible de la construcción europea constituye una percepción que no se acomoda a la realidad.

Se comprende pues que la integración europea haya supuesto un impulso de gran envergadura para las democracias de los Estados miembros, sobre todo los pertenecientes a la eurozona, y les ha permitido enfrentarse a la globalización económica en un mundo cada vez más interdependiente y competitivo, al elevar sus economías nacionales a la esfera supranacional a través de un mercado único y una divisa común. Corresponde ahora perfilar un futuro común y mejor para la UE a partir de una nueva

(50) Así se manifestó del presidente holandés del Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem, en marzo de 2017 con la consiguiente repulsa de los países implicados.

(51) MORENO JUSTE, A. “El fin del relato europeo. La crisis del proceso de integración y su impacto sobre las narrativas europeas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 17, n° 45, 2013, pp. 607-630, esp. p. 627.

narrativa que viene reclamándose desde hace varios años (52). Sin embargo, este sesenta aniversario llega en un momento que no es proclive a celebraciones y alharaca, y tampoco adecuado para convencer a una opinión pública escéptica en algunos casos, crítica en otros por ver en peligro ciertas especificidades nacionales e, incluso, de total hostilidad al identificar a la UE como un instrumento perverso para prolongar los males de la globalización. Es una brecha abierta, originada por la carencia de una dirección política capaz de afrontar los retos impuestos (la etapa de José Manuel Durão Barroso como presidente de la Comisión no brillará con luz propia en el futuro), marcada por la desilusión, que es preciso restañar no con la creación de más instituciones sino acercando la UE a los ciudadanos y promocionando sus valores en todo el mundo a través de un gobierno europeo que defienda que contribuya a una solución conjunta para los problemas, más acuciantes. Hasta ahora la UE ha estado demasiado centralizada y alejada de los ciudadanos, por lo que debe concentrarse en responder a las necesidades más inmediatas de éstos sin recurrir a soluciones rápidas e improvisadas. La confianza de los ciudadanos europeos quedará seriamente resentida si se siguen manteniendo las actuales políticas neoliberales basadas en un intergubernamentalismo asimétrico impuesto desde Alemania, si no se reduce el desempleo y si no se da una respuesta eficaz al reto migratorio y a la crisis de los refugiados (53).

Y, en caso de optarse por una Europa de dos velocidades (54), frente a las aspiraciones federalistas, debe dejarse bien sentado que se trata de un método, no una estrategia. Se aduce al efecto que contar con un proyecto político firme y coherente es primordial para que los ciudadanos europeos recuperen la confianza en la Unión. Ciertamente, la Europa de dos velocidades no es una solución reclamada de los federal-europeístas más convencidos, que se declaran decididos partidarios de una efectiva unión política y económica. No obstante, bien aplicada y explicada en las actuales circunstancias es una alternativa que puede suministrar a la UE mayores posibilidades, con el objetivo puesto siempre en la integración y en la consolidación de hacia una Europa verdaderamente social. Ello tendría la virtud, además, de poner freno a determinados ataques antieuropeístas.

23. Una UE eficaz y democrática ha de prestar especial atención al proceso de toma de decisiones, no solamente en los asuntos del acontecer diario, sino en casos de especial relevancia, como las referidas al presupuesto, la política exterior y de defensa o la reforma de los Tratados. Dichas decisiones deberían ser adoptadas, principalmente, por una mayoría cualificada superando al procedimiento de codecisión, donde el Consejo y el Parlamento Europeo comparten la iniciativa legislativa de la Unión el sustento de un sistema de “tres lecturas”. La asunción por parte de la Comisión de un gobierno de

(52) PHINNEMORE, D. - WARLEIGH-LACK, A. (eds.). *Reflections on European integration: Fifty Years of the Treaty of Rome*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2009, p. 137 ss.

(53) FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”, *Memorial para la Reforma del Estado, Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, vol. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 333-378.

(54) PIRIS, J. C. *The Future of Europe: Towards a Two Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University-Press, 2012.

pleno derecho es consustancial a la promoción de una agenda política legitimada a través de elecciones. Resultaría muy eficaz aprovechar los instrumentos del Tratado de Lisboa para fortalecer las instituciones y políticas de la UE, especialmente las relativas a la acción exterior (que hasta la fecha ha sido un espacio más caracterizado por los discursos que por las prácticas), a la seguridad, a la política económica y a la social. Cuando sea el momento oportuno será menester una mayor integración para crear una verdadera unión económica y monetaria junto a la creación de una política exterior y de defensa y una europeización de Seguridad Nacional y la política de asilo.

Complementariamente, se requiere también reformas fundamentales para estimular la inversión, desbloquear el potencial de crecimiento, elevar el nivel de vida y apoyar el proceso de convergencia en la UE. Emprendiendo estas acciones se conseguirán unas instituciones y unas administraciones públicas, más eficaces y eficientes para poder elaborar y aplicar políticas que apoyen la creación de empleo y el crecimiento sostenible.

Las experiencias en relación con Polonia o con Hungría han puesto en evidencia la fragilidad de la UE respecto al cumplimiento de los valores democráticos, por el temor institucional a poner en marcha el art. 7 TUE, que prevé la suspensión de los derechos de voto de un país miembro si toma medidas contra el Estado de derecho y las libertades civiles, y por la carencia de instrumentos eficaces que permitan paliar las vulneraciones democráticas por parte de los Estados, por lo que cualquier acción futura serviría para paliar esa insuficiencia superando las carencias del “Nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho” de 2014.

No es el momento de volver a los manidos eslóganes de la retórica europeísta del tipo de “hace falta más Europa” o bien “Europa no es el problema, sino la solución”. No resulta de recibo abogar por “más Europa” de la actual. Una mejor Europa significa más derechos y más libertades y sólo así quedará garantizada la continuidad de su modelo social y económico y su lugar en el mundo.

VII. Bibliografía

- AHIJADO QUINTILLÁN, M. - DE LUCAS HURTADO-ACERA, A. - MARTÍNEZ SÁNCHEZ, J. “La Unión Europea cincuenta años después: de la CECA al Tratado constitucional”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 8, 2005, pp. 19-52.
- ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, J. M. “La libre circulación de mercancías: la Unión Aduanera”, *Tratado de Derecho comunitario europeo*, t. II, Madrid, 1986, pp. 27-53.
- ÁLVAREZ GÓMEZ-PALLETE, J. M. “La Unión Aduanera en la Comunidad Económica Europea”, *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, D 2, pp. 237 ss.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. “2014 y más allá: logros y retos del Parlamento Europeo”, *El Parlamento Europeo: ¿Esta vez es diferente?*, *European Inklings (eui)*, nº 5, Instituto Vasco de la Administración Pública, 2015, pp. 9-26.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. “Después de Niza: las instituciones de la Unión Europea en la perspectiva 2004”, *Civitas. Revista española de Derecho europeo*, nº 1, 2002, pp. 31-66.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”, en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (J. Martín y Pérez de Nanclares ed.), Madrid, Iustel/AEPDIRI, 2008, pp. 205-225.

- ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P. “El tiempo de las cooperaciones reforzadas y los acuerdos *inter se* en la Unión Europea: ¿todos los instrumentos llevan a la integración?”, *La Ley: Unión Europea*, nº 10, 2013, pp. 5-28.
- ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P. “El tiempo de las cooperaciones reforzadas y los acuerdos *inter se* en la Unión Europea: ¿todos los instrumentos llevan a la integración?” (2013) [[file:///C:/Users/usuario/Downloads/Discurso_de_ingreso_de_Do%C3%B1a_Paz_Andr%C3%A9s_S%C3%A1enz_de_Santamar%C3%ADa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Discurso_de_ingreso_de_Do%C3%B1a_Paz_Andr%C3%A9s_S%C3%A1enz_de_Santamar%C3%ADa%20(1).pdf)].
- ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P. “El tratado de Lisboa y la alargada sombra de los Estados”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 18, 2010, pp. 55-73.
- ANDRÉS SAÉNZ DE SANTA MARÍA, P. “La reforma institucional en el Tratado de Niza”, *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, nº 211, 2001, pp. 11-26.
- AREILZA CARVAJAL, J. M. - ALFONSO DASTIS QUECEDO, A. “Flexibilidad y cooperación reforzadas: ¿nuevos métodos para una Europa nueva?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 1, nº 1, 1997, pp. 9-28.
- BANÚS, E. “La integración económica en Europa”, *Economía mundial* (E. MARTÍNEZ CHACÓN y J. M^a GARCÍA ALONSO, coords.). Barcelona, Ariel, 2002, pp. 85-116.
- BICKERTON, C. J. *European Integration: From Nation-States to Member States*, 2012, pp. 51-73.
- BONET, E. “Concepto y ámbito de la unión aduanera”, *Documentación Administrativa*, nº 185, 1980, pp. 343-387.
- BUNGENBERG, M. “Going global? The Common Commercial Policy after Lisbon”, *Eur. Yearb. Int’l Econ. L.*, vol. I, 2010, pp. 123-151.
- CAUTRE’S, B. - GRUNBERG, G. “Position sociale, identité nationale et attitudes à l’égard de l’Europe. La construction européenne souffre-t-elle d’un biais élitiste?”, *Une Europe des élites? Réflexions sur la Fracture Démocratique de l’Union Européenne*, Bruselas, Presses de l’ULB, 2007, pp. 11-36.
- CHECKEL, J. T. - KATZENSTEIN, P. J. *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- CRESPO, C. - STEINBERG, F. “La crisis financiera global como oportunidad para el fortalecimiento de la Unión Europea”, *Crisis económica y financiera: el papel de la Unión Europea*, Alava, Euro-bask, 2009, pp. 1-55.
- CRESPY, A. - VERSCHUEREN, N. “From Euroscepticism to Resistance to European Integration: An InterDisciplinary Perspective”, *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 10, nº. 3, 2009, pp. 373-396.
- DELLA SALA, V. “Political Myth, Mythology and the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 1, nº 48, 2010, pp. 1-19.
- DEZCALLAR DE MAZARREDO, J. “La política exterior y de seguridad común (PESC) ante la conferencia intergubernamental de 1996”, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz*, 1995, pp. 35-43.
- EDJAHARIAN, V. “Les compétences dans le Traité de Lisbonne: la constitutionnalisation de l’Union européenne interrogée”, *Le Traité de Lisbonne: reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l’Union européenne?* (E. Brosset, dir.), Bruselas, Bruylant, 2009, pp. 227-260.
- EILMANSBERGER, Th. “Bilateral Investment Treaties and EU Law”, *Common Market L. Rev.*, vol. 46, 2009, pp. 383-429.
- ESTÉVEZ ARAUJO, A. A. “Crisis de la democracia en Europa”, *Oxímora Revista internacional de ética y política*, nº 3, 2013, pp. 8-22, esp. pp. 14 ss.

- FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. “Control de fronteras, asilo e inmigración en la Unión Europea: un conflicto competencial no resuelto”, *Memorial para la Reforma del Estado, Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, vol. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2016, pp. 333-378.
- FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. “Estrategias y prioridades de la polivalente gestión de la Unión Aduanera, ante su cincuenta aniversario”, *La Ley: Unión Europea*, n° 44, 2017.
- FERNÁNDEZ ROZAS, J. C. “La confusa actuación de la Comisión Europea en el cambio del arquetipo regulador de la protección de inversiones transnacionales”, *La Ley: Unión Europea*, n° 28, 2015, pp. 1-20.
- GARCÍA COTARELO, R. “Proceso histórico del bienestar social: la consolidación del Estado de bienestar”, *Documentación Social*, n° 71, 1988, pp. 17-33.
- GARCÍA LÓPEZ, J. A. “El acuerdo económico y de comercio global UE-Canadá (CETA): el impacto de las reglas de origen preferenciales”, *La Ley: Unión Europea*, n° 42, 2016.
- GARZÓN CLARIANA, G. “El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 19, n° 50, p. 2015, pp. 43-83.
- GILLINGHAM, J. *European Integration, 1950-2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge University Press, 2004.
- GONDRÁ ROMERO, J. M. “Integración económica e integración jurídica en el marco de la CEE. Una aproximación al proceso de integración del Derecho en el ámbito de la Comunidad Europea, desde una perspectiva sistemático-funcional”, *Tratado de Derecho comunitario europeo* (E. GARCÍA DE ENTERRÍA - J. D. GONZÁLEZ CAMPOS - S. MUÑOZ MACHADO, dirs.), vol. I, Madrid, Civitas, 1986, pp. 275-312.
- GONZÁLEZ RABANAL, M. C. “La política comercial común”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 9, 2005, pp. 137-161.
- GOSALBO BONO, R. “Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 19, n° 50, pp. 231-320.
- HARMSSEN, R. - SPIERING, M. (eds.). *Eurocepticism: Party Politics, National Identity and European Integration*, Amsterdam, Rodopi, 2004.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- ILLAMOLA DAUSÀ, M. “Schengen, un modelo de cooperación reforzada en la Unión Europea”, *Derecho de la inmigración y derecho de la integración. Una visión múltiple: Unión Europea, Canadá, España, Quebec y Cataluña*, Gerona, 2002, pp. 159-191.
- IRURETAGOIANA AGIRREZABALAGA, I. “La firma del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá: un primer y decisivo paso hacia el establecimiento de un renovado marco legal para las inversiones extranjeras en el ámbito europeo y global”, *La Ley: Unión Europea*, n° 42, 2016.
- KASSEDJIAN, C. - LEBEN, Ch., eds. *Le droit européen et l'investissement*, París, Éditions Panthéon Assas, 2009.
- LÓPEZ ESCUDERO, M. “La Unión Económica y Monetaria en el Tratado de Lisboa”, *El Tratado de Lisboa: La salida de la crisis constitucional* (J. MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, ed.), Madrid, Iustel, 2008, pp. 551-595.

- MAJONE, G. *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico, Osservatorio sull'Analisi d'Impatto della Regolazione*, Septiembre 2010, <http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2010/10/Paper_Majone_DeficitDemocratico_sett2010.pdf>].
- MANGAS MARTÍN, A. “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 19, nº 50, 2015, pp. 13-42.
- MANGAS MARTÍN, A. “La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año nº 2, nº 3, 1998, pp. 7-40.
- MANGAS MARTÍN, A. “La retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, vol. 19, nº 1, 2016, pp. 29-63.
- MANGAS MARTÍN, A. “La UE en la encrucijada: entre el rechazo al tratado constitucional y a las ampliaciones”, *Mediterráneo económico* (ejemplar dedicado a: Europa en la encrucijada / coord. por J. Borrell Fontelles), nº 12, 2007, pp. 173-187.
- MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J. “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, nº 42, 2012, pp. 397-431.
- MARTÍNEZ YÁÑEZ, N. M. “La coordinación de las políticas sociales y de empleo en el vértice de la gobernanza económica europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 19, nº 52, 2015, pp. 949-984.
- MEDINA ORTEGA, M. “Escocia, el Reino Unido y la identidad constitucional europea”, en *Especial 1986-2016 30 años de España en la Unión Europea... y en eso llegó el Brexit* (J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, coord.) Madrid Wolters Kluwer, 2016.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. J. “La mutación constitucional de la Unión Europea”, *Revista española de Derecho constitucional*, nº 96, 2012, pp. 41-98.
- MILWARD, A. S. *The European Rescue of the Nation State*, Londres, Routledge, 2000.
- MORENO JUSTE, A. “El fin del relato europeo. La crisis del proceso de integración y su impacto sobre las narrativas europeas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 17, nº 45, 2013, pp. 607-630, esp. p. 627.
- MORENO, L. O. - PÉREZ IBÁÑEZ, C. “La nueva política de la Unión Europea de protección de inversiones”, *Arbitraje. Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, vol. VII, nº 1, 2014, pp. 35-60.
- PASCUAL VIVES, F. J. “El subsistema regional comunitario ante el régimen internacional de protección de las inversiones extranjeras”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 36, 2010, pp. 467-495.
- PÉREZ GONZÁLEZ, D. “Límites y aspiraciones del Estado de bienestar en Europa”, *La Ley: Unión Europea*, nº 33, enero 2016.
- PHINNEMORE, D. - WARLEIGH-LACK, A. (eds.). *Reflections on European integration: Fifty Years of the Treaty of Rome*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2009. pp. 137 ss.
- PIRIS, J. C. *The Future of Europe: Towards a Two Speed EU?*, Cambridge, Cambridge University-Press, 2012.
- POZO SERRANO, P. “La política exterior y de seguridad común”, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Cizur Menor, Ciitas-ThomsonReuters, 2014, pp. 443-477.
- RODRÍGUEZ MAGDALENO, R. I. “La aplicación provisional del Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA): ¿preludio de la entrada en vigor?”, *La Ley: Unión Europea*, nº 46, marzo 2017.

SCHULZ-FORBERG, H. - STRATH, B. *The Political History of European Integrations. The Hypocrisy of Democracy-Through-Market*, Abingdon, Routledge, 2010.

TAYLOR, P. *The End of European Integration: Anti-Europeanism Examined*, Londres, Routledge, 2008.

TEJERIZO LÓPEZ, J. M. “La Unión fiscal en la UE (una visión general)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n°s 27-28, 2014-2015, pp. 83-124.

YTURRIAGA BARBERÁN, J. A. “El pueblo británico ha optado por el ‘Brexit’: ¿y ahora qué?”, en *Especial 1986-2016 30 años de España en la Unión Europea... y en eso llegó el Brexit* (J.C. FERNÁNDEZ ROZAS, coord.) Madrid Wolters Kluwer, 2016.