

Edita:  
**Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque**

Coordinador:  
**Joxerramon Bengoetxea**

# Nuevas Narrativas para Europa

*¿Qué Europa reconstruir  
tras 60 años de los Tratados de Roma?*





# Nuevas Narrativas para Europa

*¿Qué Europa reconstruir  
tras 60 años de los Tratados de Roma?*



# Nuevas Narrativas para Europa

## *¿Qué Europa reconstruir tras 60 años de los Tratados de Roma?*

Edita:

**Consejo Vasco del Movimiento Europeo, EuroBasque**

Coordinador:

**Joxerramon Bengoetxea**



*Dykinson, S.L.*

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 917021970/932720407

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

© Copyright by  
Los autores  
Madrid, 2018

Imagen de portada: “Sueño escondido” Aguafuerte 2018 de Mari Puri Herrero

Editorial DYKINSON, S.L.  
Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 915442846 - (+34) 915442869  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-9148-637-4

Preimpresión:  
*Besing Servicios Gráficos, S.L.*  
[besingsg@gmail.com](mailto:besingsg@gmail.com)

Impresión:  
*Recco, S.L.*  
[recco@recco-sll.com](mailto:recco@recco-sll.com)  
[www.recco.es](http://www.recco.es)

# Índice

## ***Aurkezpena - Presentación***

- 60 años de los Tratados de Roma, ¿Qué Europa reconstruir ahora?* ..... 11  
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA

## ***Introducción del coordinador***

- Europako integrazio prozesuak 60 urte, narratiben beharra*..... 15  
JOXERRAMON BENGOTXEA  
*El proceso de integración europea, necesidad de narrativas*  
(Traducción al castellano del original en Euskera Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria)

## ***Parte I. Visiones institucionales***

- Europar integraziorako narratiba berriak* ..... 31  
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN  
*Nuevas narrativas para la integración europea*  
(Traducción al castellano del original en Euskera)
- The Future of the European Union* ..... 35  
GUY VERHOFSTADT
- Hacia una Unión Europea renovada*..... 43  
ENEKO LANDABURU
- 60 años de los tratados europeos nuevas narrativas de integración europea*  
*¿Qué Europa reconstruir ahora?*..... 49  
MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA

## ***Parte II. Nuevas Narrativas para Europa***

- Modelos de cosmopolitismo para Europa*..... 57  
ISABEL TURÉGANO MANSILLA
- La poliarquía europea y los valores del pluralismo constitucional* ..... 73  
DANIEL INNERARITY
- A Narrative of Friendship* ..... 79  
ALEXANDER GÖRLACH
- Entre amor y odio. Europa y las emociones que necesita*..... 85  
BIRGIT ASCHMANN

<i>La Unión Europea ante el espejo: éxitos pasados no garantizan éxitos futuros.....</i>	95
JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES	
<i>La integración diferenciada como narrativa para afrontar mejor el futuro de la Unión Europea</i>	
—Los que quieren hacer más, podrán hacer más... sin que otros puedan impedirselo— ....	113
MARIOLA URREA CORRES	
<i>La Integración Europea: Elites y Neoliberalismo desde la Sociología del Poder.....</i>	155
JOHN ÉTHERINGTON Y FERRAN IZQUIERDO	

### **Parte III. Ciudadanía y Europa Social**

<i>El futuro de la ciudadanía de la Unión en la encrucijada de la construcción política en Europa .....</i>	167
BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS	
<i>El trato equitativo en la expulsión de los extranjeros y la evolución de la jurisprudencia en la Unión Europea .....</i>	183
DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS	
<i>La narrativa de la Europa social en la historia del proceso de integración: de la solidaridad competitiva a la necesaria justicia redistributiva .....</i>	205
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La Europa necesaria es federal y social: el debate sobre el futuro de Europa y la propuesta del Parlamento Europeo .....</i>	223
IGOR FILIBI	

### **Parte IV. Narrativas del Brexit**

<i>El impacto socio-laboral del Brexit sobre las personas trabajadoras vascas que se desplazan temporalmente al Reino Unido en el marco de una prestación de servicios transnacional: problemas y propuestas .....</i>	243
CONSUELO CHACARTEGUI JÁVEGA y EDURNE TERRADILLOS ORMAETXEA	
<i>La oportunidad del Brexit: Un caso precursor para reformar y actualizar los conceptos democráticos, del estado y de la nación en el contexto europeo y vasco .....</i>	281
MATTHIAS MAJOR	

### **Addendum**

<i>Manifiesto de EuroBasque ante el 60 aniversario de los Tratados de Roma .....</i>	317
--------------------------------------------------------------------------------------	-----

## *Aurkezpena - Presentación*

<i>60 años de los Tratados de Roma. ¿Qué Europa reconstruir ahora? .....</i>	11
JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA	



# *Aurkezpena - Presentación*

## *60 años de los Tratados de Roma.*

### *¿Qué Europa reconstruir ahora?*

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA  
*Presidente de EuroBasque*

Esta publicación recoge todas las intervenciones de las expertas y los expertos que durante los días 13 y 14 de julio de 2017 abordaron la reflexión sobre el futuro de Europa en el Curso de Verano organizado por EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo en la XXXVI edición de los Cursos de Verano de la UPV/EHU. Asimismo, también recoge los trabajos de investigación premiados en el XVI Premio Francisco Javier de Landaburu UNIVERSITAS 2017 y las intervenciones de las ponencias de la Jornada de Reflexión sobre el futuro de Europa que organizamos en junio de 2017.

Nos encontramos ante el 60 aniversario de los Tratados de Roma, y en un contexto convulso, con el Brexit como telón de fondo. A lo largo de este año 2017 desde EuroBasque hemos llevado a cabo esta reflexión y hemos realizado una valoración los logros y fracasos, avances y retrocesos, amenazas y oportunidades y hemos identificado los retos prioritarios que nos permitan seguir avanzando en la construcción del proyecto europeo.

Para muchas personas y naciones europeas y del mundo, la Unión Europea representa un espacio de paz y derechos humanos. Europa ha evolucionado como una comunidad de valores, inspirando a muchos pueblos a unirse al proyecto de integración, pero también a alguno de ellos a descolgarse de ese objetivo de una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.

Fuera de Europa, la UE es admirada por su defensa de los derechos humanos, del Estado de bienestar y los programas de ayuda al desarrollo. Dentro de Europa, la cohesión económica, social y territorial quizás sea uno de los signos para mencionar y que ha servido para aminorar algo los desequilibrios del mercado interior en economías tan dispares.

No obstante, en los últimos años también estamos viviendo en la UE altos índices de desempleo, una creciente desigualdad social, problemas de consolidación fiscal, y una crisis, económica y financiera, que no acaba de cerrarse. Y actualmente estamos viendo

nuestra incapacidad de acoger a tantas personas que buscan refugio huyendo de guerras y conflictos sobre los que varios Estados miembros tienen algún grado de implicación.

También estamos viviendo manifestaciones públicas, movimientos populistas y conflictos institucionales en algunos Estados miembros, con verdaderos riesgos para las libertades y los derechos humanos.

Estos problemas que estamos viendo en la última década tienen implicaciones para la legitimidad democrática de la UE, el Estado de Derecho y el bienestar de la ciudadanía. Y ha propiciado una situación de incertidumbre y un profundo debate sobre la naturaleza, el alcance y el futuro de la Unión.

En este libro podrán estudiar todas las reflexiones y analizar las respuestas a las preguntas de qué futuro queremos construir para nuestros hijos, qué Europa queremos y qué Europa necesitamos, cuáles son las esperanzas y las posibles soluciones a los problemas que tenemos y qué demanda la ciudadanía europea.

Hemos decidido dejar los textos presentados en el Curso de Verano en el idioma original en el que fueron presentados, con el fin de que los textos sean lo más auténticos posible.

También incorporamos una reflexión de EuroBasque, en forma de manifiesto, en el que analizamos profundamente los avances, la actualidad europea, y las aspiraciones futuras, y que fue adoptada por unanimidad de la Junta Directiva. Todo ello, al objeto de poner nuestras propuestas de futuro vascas en la arena europea.

Desde EuroBasque trabajamos para construir una Europa basada en valores comunes: democracia, paz, justicia social, solidaridad, subsidiariedad y respeto a la diversidad.

Como bien escribió Francisco Javier Landaburu en una crónica internacional, “nacimiento de Europa”, a pocas horas de ponerse en marcha el primer organismo europeo: *“nace Europa, y no es tampoco por ahora, la Europa federal que nosotros hemos soñado, pero esta Europa organizada que ahora surge va a ser susceptible de irse mejorando. La vieja cuna de la actual cultura mundial se reconstituye, resucita, es. Lo demás ya irá viniendo. Tenemos fe y la tenemos a fuerza de decepciones y a fuerza de contrariedades. Europa nace como símbolo anti totalitario, antiimperialista, como reducto defensivo de la personalidad humana, de las colectividades naturales (...) saludemos a Europa y trabajemos por fortalecerla, por hacerla como la queremos, como la necesitamos.”*

Para finalizar, quisiera agradecer públicamente el apoyo que han concedido las instituciones vascas a EuroBasque en 2017: Parlamento Vasco, la Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco, el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Araba, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Gipuzkoa, sin cuya colaboración esta publicación no hubiera sido posible.

## *Introducción del coordinador*

*Europako integrazio prozesuak 60 urte, narratiben beharra* ..... 15

JOXERRAMON BENGOETXEA

*El proceso de integración europea, necesidad de narrativas*

(Traducción al castellano del original en Euskera

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria)



# *Europako integrazio prozesuak 60 urte, narratiben beharra*

JOXERRAMON BENGOETXEA

*UPV/EHU-ko irakaslea eta EuroBasque-ko Idazkari Nagusia*

- I. Udako Ikastaroaren ondorioa: krisi esistentziala
- II. Narratiba bat Europar integrazioaren xedearen inguruan: aldamio eta etxalde

## I. UDAKO IKASTAROAREN ONDORIOA: KRISI ESISTENTZIALA

Europar Komunitateak eratzen zituzten Erromako tratatuek 60 urte betetzen zutela ospatzeko eta, egun, Europar integrazio prozesuan aurkitzen garen egoeraren azterketa eta balorapen kritikoa egiteko asmotan antolatatu genuen ikastaroa. Balantze nahiko interesgarria egiteko parada eman ziguten bertan emandako hitzaldiek.

Diskurtso askotan bereizketa garrantzitsu bat egin zen: alde batetik, integrazioaren arlo teknikoa, alegia, nola lortu hain desberdinak diren estatu, herri, ekonomia, kultura, zuzenbide, interesak, politikak elkartasun eremuetan elkarlanean aritu ahal izatea; eta, bestaldetik, integrazioaren narratiba, zioa, ispiritua, alegia zergatik eta zertarako batzen garen. Eusko Legebiltzarreko presidente andereak bere irekiera hitzaldian adierazi zuen moduan: “Europa no debe perder su alma”. Ezagutza, *know how* edo teknika, baina baita ere adimena, zentzua, sorkuntza, *know-why*. Europar Batasunak “*crisis existencial*” izaera krisia bizi duela esaten dugunean, hainbat hizlarik errepikatu zuten moduan, behar bada bigarren alderdiari begiratzen diogu. Ez da ezin duela funtzionatu, orain dauzkan egiturekin eta prozedurekin, nahiz eta hauek guztiz hobegarriak izan, da bere kideek, edo kide batzuek, ez daukatela batere argi zertarako gauden elkarrekin. Estatukide batek lehenbizikoz gure historian erabaki du irten nahi duela, eta beste Estatukide batzuek elkartasun arauak kolokan jartzen ari dira, horregatik bizi dugu izaera krisia. Ez horregatik bakarrik, baina horregatik ere bai.

Krisi ekonomikoak erakutsi digu hestutze eta doikuntza neurriak modu ezberdinean hartu direla eta eragin dutela Europako herrien artean, “iparraldeko” Estatukide aberats hartzekodunek “hegoaldeko” Estatukide zordun kaltetuenei gero eta isfortzu eta gabezi gehiago esijitzen dizkietela, eurekiko duten zorrari aurre egin ahal izateko. Baina ez hori

bakarrik, krisiak hain gogor jo izanaren errua ere hein batean herrialde hauen kultura xahutzaile eta axolakabe bati leporatu izan diote diskurtso moralista bat jarraituz, eta zentzu horretan ez bakarrik xedea, elkarrekin esparru amankomuna eraikitzea, guztion onura lantzea, *common welfare* bat eraikitzea, baina baita EB-ren funtsa ere, alegia, elkartasuna, kolokan jarri izan da. Honek ere izaera krisia areagotu du.

Krisi existentziala honen beste arrazoia, errefuxiatuen arazoarekin ikusi dugu. Europar Batasunak hainbat baloreri eusten diola, Tratatuaren testuan, baina baloreek praktikan jartzeko orduan, gabezi oso handiak dituela. Estatukide batzuek kontseiluan adostutako kuotei uko egiten diete. Visograd deritzon estatukide laukoteak, berezko duten aniztasun etniko eta nazioalarekin arazoak izan dituzte historikoki eta horri gehitzen badiogu herbestetik, beste kontinente batetik, etorritako errefuxiatuak hartzeko beharra, duten oreka soziala ahulari eusteko zailtasunak ikusten dituzte. Alemanian errefuxiatuekiko oso harreman anbigua ere ikusten da, kopuru txikiena jaso duen lurraldea xenofoboena bilakatu da, eta azken hauteskundeetan AfD alderdiak DDR ohiaren *Länder* batzuetan ordezkari oso zabala lortu du. Frantziako *Front National* hortxe hortxe, garaipenera arrimatu da berriro ere, Frantzia eta EB kolokan, amildegian jartzeko zorian. Herbeheretako parlamenturako edo Austriako presidentziarako hauteskundeetan aurrean ere arnasari helduta ibili ginen, baina Austriako parlamenturako hauteskundeetan ostean populistak gobernu koalizioa osatu dute. Sintoma horiek guztiek iraganeko mamuak astintzen dizkigute. Herrialde europar askotan errefuxiatuen kontrako jarrerak agertu dira, eta agertu ez diren lekuetan ere elkartasunak huts egin du.

Gai hauek denak Udako Ikastaroan jorratu genituen hainbat alderdi edo ikuspegietatik, zuzenbidetik, teoria politikotik, soziologiatik, historiatik, nazioarteko harremanen teoriatik, ekonomiatik. Benetako disziplina-arteotasuna zaindu egin genuen Ikastaroa diseinatzeko orduan eta oso onuragarria suertatu zaigu. Adibidez, Aschmann irakasleak Europak behar dituen emozioen inguruan hitzegin zigunean, denok errelato edo narratiba berri baten beharraz pentsatu genuen, amodioaren eta gorrotaren artean, baina berak gorrotoaren diskurtsoa Brexitzale askoren diskurtso eta jarreretan kokatu zuen, eta amodioarena EB-zaleen ikurretan. Historiatik jorratu zituen bi sentimendu hauek: infernurako bidaia, eta handik itzulia, bigarren munduko gudan. Aurrera egin ahal izateko ahanzduaren erabaki eskuzabala hartu zuten Europak eta Marshall Plana diseinatu zutenek eta CECA sortu zutenek, berradiskidetze mota berezi bat asmatu zuten. Trantsiziozko justizia mota berezi bat ekarri du Europar integrazio prozesuak, bakearen xerka. Eta sorkuntza horiek benetan arrakastatsuak izan ziren: bazirudien hazkundeak ez zuela mugarik izango. Hasierako narratiba hori itxaropentsua izan zen: belaunaldi berrikoak gerra egin zutenen belaunaldiak eta bakea egiten ari zirenen belaunaldiak baino hobeto biziko ziran, etengabeko garapenean: aurrerakuntzaren mitoa. Europar merkatu batuak, moneta batuak, joan-etorri askeak

onurak besterik ez zituen ekarriko, eta Westphaliar Estatu subirauak trantsitorioak izango ziren, behin-behinekoak, Europa Federala sortuko genuelako.

Baina Europaren hazkunde hori hirugarren munduaren kaltetan izan zen neurri batean, eta baita ere gure ingurumenaren kaltetan, eta horrexegatik 1970 eta 80 hamarkadetan, petroleo eta energiaren krisiarekin batera, estadista eta eragile batzuk hasi ziren hazkundearen mugetaz hitzegiten, Erromako Klubak berea egin zuen diskurtsoa 1990 hamarkadan. Eta lehenbizikoz integrazioarako negoziaketak burututako Estatu batek ezetz esan zion sartzeari, Noruega hain zuzen, petroleoduna, eta bere burua Bruntland anderea garapen jasangarriaren ikurra bilakatu zen. Birpentsatzeko beharra zegoen orduan, gure integrazio sistema eta eskema ez zen ba hain perfektua izango Noruega bezalako ongizatearen herri garatu eta aberats batek ezetz esateko, bere interesak Europar merkatu amankomunetik at hobeto defendituko zituela pentsatzeko. Beste modu batean aritu beharko zen. Brexitek sentsazio horiek berriz astindu ditu, ez bakarrik Europar Batasunari esan diren gezurrak, baina baita ere zergatik sinestu diren, eta zergatik egin den hain kanpaina traketsa baietzaren alde: labour bezalako alderdi batek ez badu EB benetan defenditzen, zerk egin du porrot? Emozioa falta izan da, eta Europak ez du jakin, emozio horiek berpizten, europazaletasunak ez duelako narratiba berri hori landu. Estatukideen gobernuen eskuetan dagoela dirudi, bakoitzak bere interesak defenditzen dituela, eta Westphaliar estatu subiraua betirako geratuko dela dirudi orain eta orain arte sistemak funtzionatu izan du. Sistema zilegia izan da, onurak ekarri dituelako, baina *output* bitarteko zilegiztatze horrek (Scharpf), lehen balio baldin bazuen, emaitzak eta lorpenak zirelako zen, baina Martin y Perez de Nancloresen esan zuen moduan “los éxitos del pasado no garantizan los éxitos del futuro”. Eta etorkizunean onurak ez badira hain nabariak, edo biztanlego zati handi batek ez baditu inondik ere ikusten, nekez lortuko da hauen atxekimendua ikuspegi funtzional batetik. Eta narratibarik ez badago, Estatu zaharren narratiben doinuen erritmoan dantzatzen hasiko dira berriz.

Lorpen horiek Europaren arrakasta gisa ikusten ez badira, elkarbanatzen ez badira, berriztatzen ez badira, diskurtso positibo bat atxekitzen ez bazaie, orduan jatorrizko bisioa eta ametsa galdu egingo dugu eta, neurri handi batean, hori da gertatu zaiguna. Kontakizun bat behar dugu, zeinaren arabera hau dena, amankomuneko onura erdiesteagatik egiten dugun – bakea, elkartasuna, askatasunak, dibertsitatea, eta ez azoka bakarrik. Landaburu euro-teknokrata ohiak, hitz hau zentzurik onenean esanda, alegia agintean dagoen teknikari aditua, edo Verhofstadt bezalako politikariak, hau ere zentzu onean esanda, etorri behar izan zuten, narratiba positibo hori ikustaraztera, benetako kosmopolitismo baten bila jartzeko (Turegano), eta interdependentzien autodeterminazio transnazionalaren ideia ikustarazteko (Innerarity). Horrela lortuko dugu adiskidetasuna, horrela ulertuko dugu gure ama-lurra benetan txikia dela, eta zaindu behar dugula, eta Europak eginkizun berezia duela enpeinu horretan, eta saiatze

horretan narratiba kosmopolita eraikitzeko aukera izango dugula (Görlach). Antzeko ikuspegia eman zigun Douglas-Scotttek Brexitaren gaiari heltzeko orduan, baina zuzenbidearen arlotik (*pragmatic differentiated solutions* trantsizio luze batean).

Behar bada ez genituen konponbiderako soluzioak topatuko ikastaroan, baina galdera berriak egiteko aukera eman zigun topaketak, Europaren aldeko emozioek ez dutela zertan irrazionalak izan, ez duela dena interesen joko ziniko bat izan behar, badugula zeri eutsi eta zergatik eutsi, eta Westphaliazale eurofoboek Estatuaren figura zaharkitu horretara itzultzeko proposatzen digutenean propagandaren hutsaren aurrean gaudela jakingo dugu, lehen ez bageneki. Horregatik ere bai propoganda horri aurre egiteko, narratiba baten beharra sortzen zaigu. Hona hemen saikera xune bat narratiba baten zirriborratzeko.

## II. NARRATIBA BAT EUROPAR INTEGRAZIOAREN XEDEAREN INGURUAN: ALDAMIO ETA ETXALDE

Europar herriak eta nazioak badira aro modernotik gutxienez. Erdi arotik sortzen joan diren *nationes* horiek estatu forma hartzen joan ziren eta XIX. mendearen amaierarako nazio gehienek estatu forma hartua zeukaten, nazio-estatuak (*Etat-nation*) eratuz. Prozesu historiko hau konplexua izan zen hainbat esparruetan, hala nola Britainiar inperioan ez zen benetako estatu-nazioa osatu, ezta ohiko estaturik ere, Austriar-Hungariar inperioa ere forma bereziko espazio politiko nazio-anizduna zen. Otoman inperioa ere Europa hego-ekialdean forma berezia zeukan (Millet aniztasun juridikoa) eta, Sobiet Iraultza arte, Errusiak ere ez zuen nazio-estaturik osatzen. Nazioak egon, bazeuden baina estatu-nazioaren forma politikoa nazio batzuek bakarrik hartu zuten. Hauen artean, Frantziak, Portugalek eta Espainiak historian nahiko goiz hartu zuten, Poloniak, Danimarkak, Suediak edo Lituaniak ere bai, Her-Beherak apur bat beranduago, Belgiak, Alemaniak, Italiak beranduago, XIX. mendean. Irlanda, Grezia, Estonia, nahiko berriak dira, XX. mendetakoak. Gainera ekialdeko Europako nazioak Sobiet Batasunaren eraginpeko orbitan jauzi ziren eta mende-laurden eskas bat besterik ez da pasa askatu zirenetik, askapen nahiko laburra, pentsatzen baldin bada orain Europar Batasunaren estalpera pasa direla. Honek esan nahi du “nazio” edo herri europarrek, kasu gehienetan, oso bizitza politiko “nahasia” bizi izan dutela. Horrek esan nahi du halaber, Europar Batasunean nazio mota desberdin asko daudela, eta nazio-estatu mota desberdinak ere bai: batzuk oso konplexuak dira, beste batzuk oso “simetrikoko edo razionalak”. Europar integrazio prozesuan behar bada nazioak eta estatu-nazioak kontutan hartzen dira, baina ikuspegi formal batetik estatuaz hitz egiten da. Europar Batasunaren ikuspegitik neutralena Estatuaz hitz egitea da, estatu-kidetzaz

hain zuzen. Ikuspegi horretatik berdintasun formala dago. Kide guztiak *estatu* direnez, berdintasun maila bermatzen da. Hasiko bagina nazio osaketaz mintzatzen, zehaztasun eta ñabarduretan luzatuko ginateke: desberdintasunak nabari dira.

Europar Batasunak ez ditu ñabardura historikoak aintzakotzen. Baina zehaztasun hauek garrantzia handia daukate integrazio prozesua ulertzeko orduan. Itzul gaitetzen bada nazio europarrek hartu duten forma desberdin eta anitzetara. Estatuekin alderatuz, nazioak ez dira formal hutsak: Nazioaren atzean dagoena herria da, *demos* bat, eta jakina, gizataldeak, komunitateak, erkidegoak, eta hauek osatzen duten pertsonak, hiritarrak. Biztanlegoa, hiritargoa edo herria osagai nagusia da. Herria lurralde batean kokatuta dago, lurraldeak suposatzen duen espazioa eta ekologia, ingurumen. Eta espazio horretan antolakuntza, jurisdikzioa, administrazioa, erakundetzea. Horiek dira estatuen osagaiak: herria, lurraldea, administrazio aparatua. Europako herriek ibilbide historikoan forma desberdinak hartzen joan dira, Nazioak, eskualdeak, estatu-nazioak, inperio nazioanizdun bateko kide, inperio naziobakarreko kide, ... oso forma anitzak. Gainera Europako estatu nagusiek iragan koloniala daukate – Irlanda, Txipre, edo Malta Erresuma Batuaren Commonwealtheko kide izan dira eta oraindik ere Erresuma Batuak Gibraltar du, Frantziak oraindik ditu DOM-TOMak eta lehen Argelia Frantziako probintzia bat zena, Danimarkak Groenlandia eta Feroeak zeuzkan (edo dauzka, baina ez Europar Batasunean), Finlandia izan zen Suediaren burujabepekoa eta oraindik ere ofizialki elebiduna da, Belgia, HerBeherak Espainiako “kolonia” ohiak izan ziren, XVI-XVII mendeetan. Alemaniaren *lebensraum* zelakoak oraingo kide asko besarkatu zuen: Austria, Txekiako Sudeteak, eta hinterlanda are gehiago, Polonia, Frantzia, Herbeherak, Belgia, Luxemburgo, Errumania, Kroazia, Eslovenia... Horrez gain, munduan zehar Portugal, Espainia, Frantzia, Erresuma Batua, Italia, Belgia, HerBeherak, Alemania, metropoli gisa, Afrikan, Asian, Amerikan, Ozeanian koloniak eratzen joan ziren, mundua euren artean banatuz, eta lehengaiak eskuratuz. Eta metropoliaren abenturan parte hartutako herriek badute iragan kolonial bat, Europako integrazio prozesutik azalarazten ez dena. Historia iragana da, integrazio prozesua eta Tratatuak etorkizunari begira kokatu dira.

Forma politiko horiek guztiak zuritu eta gero geratzen dena herriak dira, bakoitzak nahi duen gisan definituko ditu, baina herriak dira forma berri baten abenturan sartuko direnak, “gero eta integrazio estuagoa Europako herrien artean”. Ez da kasualitatea Tratatuak, estatuen atzetik begiratuz, herrietaz hitzegitea. Herriek eraikitzen dute Europa, etxalde bat osatzen dute, eta Europa-etxea eraikitze hori, Estatuaren bitartez lortuko da, hasieran bederen. Baina funtsa eta arima, integrazio abenturan abiatu direnak herriak dira. Azken jomuga, akaso, ez da estatuen Europa hori; estatuak erraminta eta bide dira. Estatuak herrien tresna dira, baina herriak iraungo du eta behar bada estatuak trantsizioko formak dira. Zentzu horretan aldamiorearen irudia baliogarria egiten zait: herriek Europa etxalde komuna eraikitzen dute, eta eraikina egiteko aldamia behar dute, integrazio juridiko-formala, administrazioek eta estatuak duten subirautea erabili

beharko da, baina eraikina benetan sortzen denean, aldamiaoa kendu ahal izango da, herrien Europa edukiko dugu, hiritarrena eta herriena, gizarteena. Erreformatan edo eraikuntza etengabe dagoenez, Estatuak diren aldamiaok hortxe dirau, baina helmuga, jomuga, bestelakoa da.

*Telos* edo helburu horren kontrakoa UKiPen buru ohia den Farage-n eredu da, EB desegin eta Estatu-nazioen kontinentera itzuli. Hau esan zuen Estoril-go bilera batean maiatzaren amaieran (*El Pais* 2017-05-30) eta Francisco Assis, Portugalgo eurodiputatuak erantzun zion Europar Batasunarena dela integrazio prozesu bakarra gizateriaren historian menpekotasun edo enpeinu imperial batetik atera ez dena, eta berari esker Estatukideen artean ez da gerrarik izan 60 urtetan, eta oso demokratikoa dela: egon nahi ez duenak joatea dauka. Hori bai proiektu libre: borondatea besterik ez da behar, inor ez dago kideztara behartuta.

Gonbarazio batera, Amerikako Estatu Batuak herrialde zatituak eta zabalak izan dira beti, baina beren historian zehar halako narratiba edo kontakizun nazional amankomun batek batasuna bermatu du: *exodo* kondaira bat, Europa zaharreko estatuetako erlijio zapalkuntzatik ihes egin zuten sortzaileek, lurralde basati batera joanda, fedea eta ziurtasunak gidaturik eta halako lurra amestua edo zinezko lurra sortuz (*promised land*, Israel bezala). Kondaira hau judeo-kristaua zen, Jainkoak lur amestua enbrentzia. Orain Estatu Batuetan identitate krisia dago, mito horrek ez baitu gehiago balio. Talde desberdin bakoitzak bere kondaira nazional desberdina du, eta sentsazioa dute nazio desberdinetan bizi direla. George Packer idazlearen ustez lau narratiba dago gutxienez (New America *think tank*-en mintzaldia, *NYT* 2017-05-26, David Brooks, “The Four American Narratives”): alegia lehenbiziko eta eraginkorra, libertarioa (*free individuals responsible for their own fate, Americans as consumers, entrepreneurs, workers, taxpayers, anything except citizens of a republic*); bigarrena, amerika globalaren narratiba (New York, edo Silicon Valley islatzen dutena); hirugarrena, amerika kulturantzaren narratiba, baina honek amankomuneko erreferenteak falta ditu, eta laugarrena, *America First* narratiba, oraingo presidentearen diskurtso inperiala. Beste teoria baten arabera (Michael Lind, *The New Class War*) bi eredu daude leian: merkantilista (Amerika Erroma berri bat bezala) eta erkidego doatsua (*talented community*, Amerika Atenas berri bat bezala). Lehen egon ziren horrelako ereduak: *Mars v Venus*, edo *open v closed society*.

Gakoa da nolako narratiba eta nolako kategoriak erabiliko ditugun Europar integrazio prozesua eta Europa garen egitasmo kolektiboa, gure etxea, defendituko dugun etxea, adierazteko. Narratiba hori taldean sortu behar dugu, eta hori ekartzeko gutako bakoitzaren ekarpena behar dugu. Denok hasten bagara hitzegiten eta solasten nolako Europa eraiki nahi dugun, piskanaka eta poliki, ia konturatu gabe jomuga den Europa bera gure emaitza izango da.

*Traducción al castellano del original en Euskera*

*El proceso de integración europea,  
necesidad de narrativas*

JOXERRAMON BENGOETXEA

*Profesor EHU/UPV y Secretario General de EuroBasque*

- I. Conclusiones del curso de verano: crisis existencial
- II. Una narrativa sobre el objetivo de la integración europea: andamio y caserío

## I. CONCLUSIONES DEL CURSO DE VERANO: CRISIS EXISTENCIAL

Cuando acometimos la organización del curso de verano, nos propusimos conmemorar el 60 aniversario de los Tratados de Roma que fundaron las Comunidades Europeas, y realizar un examen de situación y valoración crítica del estado de integración en que nos encontramos actualmente. Las ponencias que se expusieron en el curso nos ofrecen la oportunidad de llevar a cabo un balance interesante.

En muchos discursos se realizó una distinción de hondo calado: por un lado, nos encontramos con la parte más técnica de la integración, esto es, cómo lograr que estados, economías, culturas, ordenamientos jurídicos, intereses y políticas tan diversas entre sí puedan colaborar en ámbitos de solidaridad; y por otro lado, tenemos la narrativa de la integración, el razonamiento fundacional, el espíritu que nos federaliza, es decir, por qué y para qué queremos unirnos los pueblos de Europa. Como expresó la presidenta del Parlamento Vasco, Bakartxo Tejería, en su discurso de apertura: “Europa no debe perder su alma”. Por una parte tenemos el conocimiento, el *Know-how*, la técnica, pero por otra tenemos también el juicio, el sentido, la creación, *know-why*. Cuando decimos que la Unión Europea vive una “crisis existencial”, y como reiteraron numerosos ponentes, quizás nos estemos fijando sobre todo en este segundo aspecto.

No es que la UE no pueda funcionar con las estructuras que tiene hoy, aunque éstas sean mejorables, lo que sucede es que sus miembros, la comunidad de Estados de la UE, no tienen nada claro para qué estamos juntos. Por primera vez en nuestra historia, un

Estado miembro ha decidido que quiere irse, y otros Estados miembros están poniendo en jaque las normas de solidaridad. Por eso vivimos una crisis de identidad. No sólo por eso, pero también por eso.

La crisis económica nos ha enseñado que los recortes y las medidas de austeridad se han adoptado de manera desigual y han incidido de modo distinto entre los pueblos europeos: los Estados miembros acreedores, los Estados del “norte” han exigido a los Estados miembros deudores, del “sur”, cada vez más esfuerzos y más recortes para que éstos puedan hacer frente a las deudas contraídas con los primeros. Pero no sólo eso; se ha seguido un discurso moralista que culpa de la dureza de la crisis a la cultura irresponsable y dilapidadora de estos países sureños. En este sentido, no sólo se ha puesto en duda la misión fundacional, la construcción de un espacio común, desarrollar el bienestar de todos, construir un “*common-welfare*”, sino que se ha cuestionado el fundamento mismo de la UE, esto es, se ha desprestigiado la solidaridad. Esto ha contribuido también a agudizar la sensación de crisis existencial.

La otra razón de esta crisis existencial, la hemos visto con el drama de las personas que buscan refugio en Europa. La Unión Europea proclama numerosos valores en el texto de los Tratados, sin embargo, tiene grandes carencias a la hora de ponerlos en práctica. Algunos Estados miembros han incumplido las cuotas acordadas en el Consejo. El cuarteto de Estados miembros conocido como Visegrad, caracterizados por su diversidad étnica y nacional interna, han tenido problemas históricamente con el pluralismo y si a esto le añadimos la responsabilidad de acoger a refugiados venidos del exilio, de otros continentes, sus sociedades muestran dificultades para mantener su débil equilibrio social. Eso argumentan para rechazar las cuotas y motivar su falta de solidaridad. En Alemania también vemos una relación muy ambigua con los refugiados, los Länder del este, que han recibido el menor número de refugiados, se han convertido en los más xenófobos, y en las últimas elecciones el partido AfD ha logrado una representación muy amplia en los Länder de la antigua DDR. El Front National francés se ha vuelto a arrimar a la victoria, a punto de dejar a Francia y a la UE al borde de un abismo de intolerancia, en un *schock*. También contuvimos la respiración en las elecciones de los Países Bajos o de Austria. En el caso austriaco se ha formado un gobierno de coalición que recuerda la experiencia xenófoba de hace dos décadas. Estos síntomas despiertan fantasmas del pasado. En muchos países europeos han emergido actitudes en contra de los refugiados, y donde no las ha habido, ha fallado la solidaridad.

Examinamos todas estas cuestiones desde diversas perspectivas, desde el Derecho, la teoría política, la sociología, la historia, desde la teoría de las relaciones internacionales, la economía. Cuidamos la interdisciplinariedad a la hora de diseñar el curso y resultó ser muy beneficioso.

Por ejemplo, cuando la profesora Aschmann habló de las emociones que necesita Europa, todos pensamos sobre la necesidad de una nueva narrativa o relato, “entre

el amor y el odio”. Ella situó el discurso del odio en muchas posiciones del Brexit, y el del amor entre los partidarios de la UE. Analizó estos dos sentimientos desde la historia: el viaje al infierno totalitario y la vuelta del infierno que culmina en la Segunda Guerra Mundial. Europa, los ideólogos del Plan Marshall y los creadores de la CECA, adoptaron una *desmemoria* generosa para poder avanzar, inventaron un tipo especial de reconciliación a través del olvido. El proceso de integración europea ha traído un tipo especial de justicia transicional, en busca de la paz. Y esas creaciones fueron verdaderamente exitosas: parecía que el crecimiento no tendría límites. Esa narrativa inicial fue esperanzadora: las nuevas generaciones iban a vivir mejor que aquellos que hicieron la guerra y estaban construyendo la paz, en un crecimiento permanente. Mercados europeos unidos, monedas unidas, libertad de movimiento... sólo traería mejoras, y los Estados Westfalianos soberanos serían transitorios, temporales, porque íbamos a crear una Europa federal.

No obstante, el crecimiento europeo se hizo en parte a costa del tercer mundo, y en perjuicio de nuestro medioambiente; por ello, en las décadas de 1970 y 1980, junto con la crisis del petróleo y la energía, algunos estadistas y actores comenzaron a hablar sobre los límites del crecimiento, el Club de Roma en la década de 1990 hizo suyo ese discurso. Y por primera vez, un país que había negociado su integración dijo que no a la entrada en las Comunidades Europeas, en concreto, Noruega, con petróleo, y su dirigente, la señora Brundtland se convirtió en el icono del desarrollo sostenible. Entonces era necesario replantearse las cosas: nuestro sistema europeo no sería tan perfecto si un Estado del bienestar, desarrollado y rico como Noruega, había dicho que no, considerando que podía defender mejor sus intereses fuera del mercado común. Habría que proceder de otro modo. El Brexit ha vuelto a sacudir esas sensaciones. Nos obliga a analizar no sólo las mentiras que los partidarios de la salida han vertido sobre la Unión Europea, sino también porqué estas mentiras han sido creídas, y por qué se ha hecho una campaña tan “chapucera” a favor del sí. Si un partido como el laborista no defiende de verdad la UE, ¿qué es lo que ha fracasado? Ha faltado emoción, y Europa no ha sabido resucitar esas emociones, porque el europeísmo no ha elaborado esa nueva narrativa, se ha quedado en la vertiente técnica de la integración. La integración europea está en manos de los gobiernos de los Estados miembros, cada uno defiende sus intereses. Se consolidan así las estructuras del “estado”, y parece que ese Estado westfaliano soberano se va a perpetuar. Es posible que el estado-nación haya funcionado hasta ahora y se haya legitimado a través de sus mejoras, de sus resultados de bienestar. Pero si antes valía la legitimación a través de los *output* (Scharpf) era porque daba resultados y logros. Por ello la advertencia de Martín y Pérez de Nanclares cobraba pleno sentido, “los éxitos del pasado no garantizan los éxitos del futuro”. Y si en el futuro las bondades no son tan notables, o si una gran parte de la población no puede disfrutarlas, será muy difícil lograr su adhesión desde un punto de vista funcional. Y si no hay narrativa que nos explique porqué es tan importante nuestra unión, los pueblos volverán a bailar al ritmo de las melodías de los viejos Estados.

Si esos logros no se ven como un éxito de Europa, si no se reparten, si no se renuevan, si no se les asigna un discurso positivo, en virtud del cual hacemos todo esto para compartir el bienestar común –paz, solidaridad, libertad, tolerancia, diversidad, y no sólo mercado–, entonces, perderemos la visión y el sueño, y eso es lo que nos ha pasado en gran medida. Debemos pues retomar la *raison d'être*, los valores, algo que tan profundamente asimilaron Jean Monnet, Robert Schuman y todos los fundadores de la UE. Las intervenciones de Eneko Landaburu, ex director general de relaciones exteriores de la Comisión Europea, y del político Verhofstadt, coordinador del Parlamento Europeo para el Brexit, nos ayudaron a vislumbrar esa narrativa positiva. Nos inspiraron para buscar ese cosmopolitismo creativo (como lo teorizó en el curso Isabel Turégano) y para repensar la idea de la autodeterminación transnacional en un contexto de interdependencias (del que nos habló Daniel Innerarity). Mediante estas contribuciones nos hicimos conscientes de la importancia de la fraternidad. Así nos acercaremos a la amistad, así entenderemos que nuestra madre-tierra es verdaderamente pequeña, y que la debemos cuidar, y que Europa debe desempeñar un papel especial en ese empeño, y que, en ese intento, tendremos la oportunidad de construir una narrativa cosmopolita (Görlach). “Douglass-Scott nos mostró una perspectiva similar al abordar el tema del Brexit, pero desde una perspectiva jurídica, propuso una larga transición donde cupieran soluciones diferenciadas de colaboración según los temas (*pragmatic differentiated solutions*).”

Quizás en el curso no encontramos soluciones *técnicas* para arreglar los problemas que suscita la crisis existencial, pero el encuentro nos dio la oportunidad de formularnos nuevas preguntas, nos enseñó que el sentimiento pro-europeo no tiene por qué ser irracional, que no todo debe obedecer a un juego de intereses cínico, que tenemos a qué agarrarnos y por qué agarrarnos, y si no lo sabíamos aún, sabremos que cuando los Estados westfalianos eurófobos nos propongan volver a la envejecida figura de Estado, estaremos ante pura propaganda. Para hacer frente a esa propaganda, también necesitamos crear una nueva narrativa. He aquí un modesto ensayo para esbozar una narrativa.

## II. UNA NARRATIVA SOBRE EL OBJETIVO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: ANDAMIO Y SOLAR

En Europa existen pueblos y naciones, al menos desde la era moderna. Esas *nationes* que se han ido formando desde la Edad Media, han ido tomando forma de Estado y ya para finales del siglo XIX la mayoría de naciones tenían forma de Estado, creando los Estados-nación (*Etat-nation*). Este proceso histórico fue complejo en numerosos aspectos, por ejemplo, en el Imperio Británico no se creó un verdadero Estado-nación ni siquiera un “estado” al uso continental. El imperio Otomano también tenía una configuración especial

(pluralidad jurídica Millet) y, hasta la revolución soviética, Rusia tampoco formaba un Estado-nación. Había naciones sí, pero sólo algunas tomaron forma de Estado-nación. Entre éstas, Francia, Portugal y España adoptaron esta forma bastante pronto, Polonia, Dinamarca, Suecia y Lituania también, los Países Bajos un poco más tarde, Bélgica, Alemania, Italia, más tardíamente, en el siglo XIX. Irlanda, Grecia y Estonia son relativamente nuevos, del siglo XX. Además, las naciones del este de Europa cayeron en la órbita de la Unión Soviética y ha pasado poco más de un cuarto de siglo desde su liberación, una liberación bastante expeditiva, si se piensa que han pasado bajo la protección de la Unión Europea. Esto significa que las “naciones” o pueblos europeos, en la mayoría de los casos, han vivido una vida política “convulsa”. A su vez esto significa que en la Unión Europea encontramos multitud de tipos de nación y de diversas tipologías de Estados-nación: algunos son muy complejos, otros son muy “simétricos o racionales”. En el proceso de integración europea posiblemente se toman en cuenta las naciones y los Estados-nación, pero desde un punto de vista formal, se habla de Estados. Desde la perspectiva de la Unión Europea, lo más neutral es hablar del Estado, en concreto, de los Estados-miembros. Desde este prisma, existe una igualdad formal. Al ser todos los miembros Estados, se garantiza la igualdad. Si en vez de articular la integración técnicamente sobre los Estados comenzáramos a hablar sobre la formación de las naciones, nos extenderíamos en concreciones y matizaciones, y no podríamos avanzar.

La Unión Europea no toma en cuenta los matices históricos. Pero éstos tienen gran importancia para entender el proceso de integración. Volvamos a la diversidad de formas que adoptaron las naciones europeas. Comparando con los Estados, las naciones no son sólo formales: detrás de la nación hay un pueblo, un *demos*, y por supuesto, comunidades, *gemeinschaften*, asociaciones y las personas, los ciudadanos, que las conforman. La población, la ciudadanía o el pueblo es el elemento principal. El pueblo está situado en un territorio, ambientado en el espacio y la ecología, un entorno. Y en ese espacio se producen la organización, jurisdicción, administración e institucionalización. Esos son los elementos del Estado: el territorio, el aparato administrativo. Los pueblos de Europa han ido tomando diversas formas en su recorrido histórico: Naciones, regiones, naciones-Estado, miembros de imperios plurinacionales, miembros de imperios de una sola nación... formas muy diversas. Además, los grandes Estados europeos tienen pasado colonial – Irlanda, Chipre o Malta han sido miembros de la Commonwealth y el Reino Unido todavía tiene Gibraltar, Francia aún tiene las DOM-TOM y la que antes fue una provincia francesa, Argelia, fue hasta su independencia parte del mercado común. Dinamarca tenía las Feroe (o las tiene, pero no en la Unión Europea), Finlandia fue súbdito de Suecia, antes de pasar bajo el control ruso, y aún es un Estado oficialmente bilingüe, Bélgica y los Países Bajos fueron antiguas “colonias” españolas en los siglos XVI-XVII. El denominado *lebensraum* alemán abrazó a muchos miembros actuales: Austria, Chequia, y el *hinterland* abarcó aún más: Polonia, Francia, Países Bajos, Bélgica,

Luxemburgo, Rumanía, Croacia, Eslovenia... Más allá, Portugal, España, Francia, Reino Unido, Italia, Bélgica, Países Bajos, Alemania, fueron creando colonias a lo largo del mundo, dividiéndose el mundo entre ellos y haciéndose con las materias primas. Y los pueblos que formaron parte de la aventura de la metrópolis tienen un pasado colonial, que no emerge del proceso de integración, es un aspecto marginado del proceso de integración y solo reflejado parcialmente en los Acuerdos de Lomé. La Historia es pasado, el proceso de integración y los Tratados miran al futuro.

Tras desgranar todas esas formas políticas lo que quedan son los pueblos, que cada cual definirá según su parecer, pero son los pueblos quienes se aventuran en una nueva forma, “una unión más estrecha entre los pueblos de Europa”. No es casual que los Tratados, mirando por los Estados, hablen de pueblos. Los pueblos forman Europa, conforman un caserío, y esa construcción de Europa-casa, se logrará a través del Estado, por lo menos, en un principio. Pero el fundamento y el alma de quienes se han aventurado en la integración son los pueblos. La última meta, quizás, no es esa Europa de los Estados, los Estados son una herramienta y un camino. Los Estados son un instrumento de los pueblos, pero los pueblos perdurarán y quizás los Estados sean formas transicionales. En este sentido, resulta útil la imagen del andamio: los pueblos de Europa construyen un hogar común, y para edificar la casa necesitan de un andamio, deberá utilizarse la soberanía de los Estados y de las administraciones para la integración jurídico-formal, pero cuando se edifique la casa, se podrá quitar el andamio, tendremos una Europa de los pueblos, de los ciudadanos y de los pueblos. Como se encuentra en proceso de reforma o construcción incesante, los andamios que son los Estados permanecen, pero el destino, el objetivo, es otro.

Farage, antiguo líder del UKIP, es contrario a ese *telos* u objetivo, aboga por deshacer la UE y volver al Estado-nación continental. Esto lo dijo en una cumbre en Estoril a finales de mayo (El País 2017-05-30) y Francisco Assis, eurodiputado portugués, le contestó que el de la Unión Europea es el único proceso de integración en la historia de la humanidad que no es fruto de la dominación y empeño colonial, y que, gracias a ella, no ha habido guerras entre los Estados miembros en 60 años, y que es muy democrática: quien no quiera estar puede irse.

Los Estados Unidos de América siempre han sido un país dividido y abierto, pero a lo largo de la historia una narrativa nacional ha garantizado la unión: una leyenda del éxodo, los fundadores huyendo de la represión de los Estados de la vieja Europa, yendo a una tierra salvaje, guiados por la fe y la certeza y creando la tierra soñada o la tierra prometida *promised land* (como Israel). Esta leyenda era judeo-cristiana, la providencia de Dios de la tierra soñada. Ahora Estados Unidos padece una crisis de identidad, ese mito no vale, grupos distintos tienen una leyenda nacional distinta y tienen la sensación que viven en naciones distintas. En opinión del escritor George Packer hay al menos cuatro narrativas (ponencia de New America think tank, *NYT* 2017-05-26, David

Brooks, “*The Four American Narratives*”): la primera, y la más eficaz, la libertaria (*free individuals responsible for their own fate, Americans as consumers, entrepreneurs, workers, taxpayers, anything except citizens of a republic*); la segunda, la narrativa de la América global (la que reflejan New York o Silicon Valley); la tercera, la narrativa de la América multicultural, pero este carece de referentes comunes; y la cuarta, la narrativa de *America First*, el discurso imperial del actual presidente. De conformidad con otra teoría (Michael Lind, *The New Class War*) hay dos modelos en competición: mercantilista (América como una nueva Roma) y una comunidad de talento (América como una nueva Atenas). Antes había ejemplos así: *mars* y *venus*, o *open* y *closed society*.

La clave es qué narrativa y qué categorías utilizaremos para expresar el proceso de integración europea y la iniciativa colectiva que somos Europa, nuestra casa, la casa de nuestros padres, que defenderemos (Gabriel Aresti). Debemos crear esa narrativa conjuntamente, y para ello, necesitamos la aportación de cada uno de nosotros. Si todos comenzamos a debatir y a dialogar qué Europa queremos construir, despacio y poco a poco, a ver si sin darnos cuenta hemos llegado al objetivo mismo que es Europa: ser soñada (*European Dream*).

*Traducción al castellano*  
*Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria*



## *Parte I*

### *Visiones institucionales*

<i>Europar integraziorako narratiba berriak</i> .....	31
BAKARTXO TEJERIA OTERMIN	
<i>Nuevas narrativas para la integración europea</i> (Traducción al castellano del original en Euskera)	
<i>The Future of the European Union</i> .....	35
GUY VERHOFSTADT	
<i>Hacia una Unión Europea renovada</i> .....	43
ENEKO LANDABURU	
<i>60 años de los tratados europeos: nuevas narrativas de integración europea.</i> <i>¿Qué Europa reconstruir ahora?</i> .....	49
MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA	



## *Europar integratzaileen narrazioak*

BAKARTXO TEJERIA OTERMIN

*Eusko Legebiltzarraren lehendakaria*

Egun on guztioi eta ongi etorri UPV-EHUko 2017ko udako ikastaro honetara. Mila esker guztioi parte hartzeagatik eta eskerrik asko *Eurobasqueri* gai honi buruzko hausnarketa garatzeagatik: *Erromako itunek 60 urte. Europar integratzaileen narrazioak. Zer Europa berreraiki orain?*”

Erromako Ituna, egungo Europar Batasuna denaren eratze-akta sinatu zenetik hirurogei urte igaro izanak atzera begiratzeko bidea ematen digu etorkizuna eratzeko.

Azken urte hauetan Europar bizi izan ditugun krisi eta egoera guztiekin, egiaztatu behar dugu arrakasta duen proiektu bati buruz hitz egiten ari garela, Europa batua osatzen dugun munduaren parte honetako bizitza aldatu duen errealitateaz.

Nekez imajina zezakeen gaur egungo errealitatea Eusko Jaurlaritzaren lehendakariordea izan zen Francisco Javier de Landaburuk Radio Euskadirentzako kronika batean 1949an Europaren hasiera agurtzen zuenean. *“Europa jaio da, eta ez da oraindik guk amestu dugun Europa federala, baina orain eratzen den Europa antolatu hau hobe daiteke; –esan zigun Landaburuk, eta hau ere adierazi zuen– ahul jaio den Europak gainontzeko gizakiengatik sufritzen duten izaera oneko gizakientzako itzaropena da, beste herriengatik sufritzen duten herri guztientzat. Agurtu dezagun Europa eta lan egin dezagun nahi dugun, behar dugun bezala egiteko eta sendotzeko”*<sup>1</sup>.

Orain hobekuntza bat proposatzekotan, hobekuntza hori irudikatzen Francisco Javier de Landaburu beraren beste hausnarketa bat erabiliko nuke: *“bihotza aldenduta badago, Europa abstrakzio bat besterik ez da izango, soziologo eta politikariek onartutakoa, baina axolagabea masentzat”*. Alderdi hau biziki garrantzitsua da, Europak ezin du inoiz utzi bere arima galtzen.

Batez ere, Tratatu Eratzaileak dioen bezala, Erkidegoaren xedea da, merkatu bateratua eta ekonomia- eta diru-batasuna ezarri eta politika edo ekintza bateratuak eginez (...), hauek sustatzea: jarduera ekonomikoen garapen harmoniatu, orekatu eta egonkorra Erkidego osoan, enplegu eta gizarte-babeseko maila handia, emakume eta gizonen arteko berdintasuna, hazkunde egonkorra eta ez inflazionista, lehiakortasunaren

<sup>1</sup> “Europaren jaiotza”, F. J. de Landaburuk Radio Euskadirentzat egindako kronika, 1949, F. J. Landaburu, *Obras Completas*, 1. liburukia, 287 or.

eta emaitza ekonomikoen konbergentziaren maila handia, ingurumenaren kalitatearen babes- eta hobekuntza-maila handia, bizitza-maila eta bizi-kalitatea igotzea, kohesio ekonomiko eta soziala eta elkartasuna estatu kideen artean.

Gu, Batasuneko herritarrok, proiektu hau izatearen arrazoia gara. Europa gara, berezko pluraltasuna eta integrazioaren protagonisten konplexutasuna integratzeko prest dagoen Europa. Proiektu komun batean berezko izaera eta kultura duten nazioak eta herriak biltzen dituen Europa. Eskubide indibidual eta kolektiboen errespetuan, bai eta eskubide sozialen errespetuan, oinarritutako Europa. Demokraziaren eta giza eskubideen balioen gainean eraikitako Europa.

Europa aldarrikatu nahi dut. Eta ez da aldarrikapen hau egiten dudan lehen aldia. Zuek dakizuen bezala, nire ustez, Europa behetik gora eraiki behar da, eta hori ez dut bakarrik esaten subsidiaritate printzipioa kontuan hartuta, baita horregatik ere, baina ez bakarrik horregatik. Mundu globalizatu honetan, eta gaur egungo Europan, Euskal Herriak orokorrean eta Euskal Autonomia Erkidegoak zehazki, Europan integratua izateaz gain, Europako parte aktiboa izateko beharra du.

Gure lekua behar dugu Europan, orain lehen baino gehiago, eta are gehiago etorkizunean, eta behar horren azken arrazoia gizarte hau osatzen dugun gizon eta emakumeak gara; gizarte honen etorkizuna da. Europa ez baita bakarrik historia eta orainaldia. Europa da, batez ere, etorkizuna. Jakin badakigu Europako etorkizuna Euskadiren etorkizuna dela.

Horregatik, sinetsita nago udako ikastaro honetan egin daitezkeen hausnarketek eta ekarpenek Europako proiektua sendotzen lagunduko dutela.

## *Traducción al castellano del original en Euskera*

# *Nuevas narrativas para la integración europea*

BAKARTXO TEJERIA OTERMIN

*Presidenta del Parlamento Vasco*

*Egun on guztioi*, y bienvenidos a este Curso de Verano de la UPV-EHU de 2017. Gracias a todos por participar y gracias a EuroBasque por desarrollar esta reflexión sobre los “60 años de los Tratados de Roma. Nuevas narrativas de integración europea ;Qué Europa reconstruir ahora?”

Los sesenta años pasados desde la firma del Tratado de Roma, el acta constitutiva de lo que hoy es la Unión Europea, nos permiten mirar hacia atrás para construir el futuro.

Con todas las crisis y situaciones que hemos vivido en Europa en estos últimos años debemos constatar que estamos hablando de un proyecto de éxito que ha cambiado la vida de esta parte del mundo que constituimos la Europa unida.

Poco se podía imaginar la realidad presente el que fuera vicelehendakari del Gobierno Vasco, Francisco Javier de Landaburu, cuando en 1949 en crónica para Radio Euskadi saludaba los albores de Europa. “*Nace Europa, y no es tampoco, por ahora, la Europa federal que nosotros hemos soñado, pero esta Europa organizada que ahora surge va a ser susceptible de irse mejorando; –nos decía Landaburu, que también afirmaba– Europa, que nace débil, aparece ya como una esperanza para todos los hombres de bien que sufren de los otros hombres, para todos los pueblos oprimidos que sufren de los otros pueblos. Saludemos a Europa y trabajemos por fortalecerla, por hacerla como la queremos, como la necesitamos*”<sup>2</sup>.

Puestos ahora a proponer una mejora, para imaginarla utilizaría otra reflexión del mismo Francisco Javier de Landaburu: “*si el corazón está ausente, Europa no será más que una abstracción, aceptada por sociólogos y políticos, pero indiferente a las masas*”. Este aspecto es especialmente importante, Europa nunca puede dejar perder su alma.

Máxime cuando, como marca el Tratado Constitutivo, *la Comunidad tiene por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes (...) un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la*

---

<sup>2</sup> “Nacimiento de Europa”, crónica F. J. de Landaburu para Radio Euskadi, 1949, en F. J. Landaburu, *Obras Completas*, tomo I, p. 287.

*Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.*

Nosotros, las y los ciudadanos de la Unión, somos la razón de ser de este proyecto. Somos Europa, una Europa dispuesta a integrar su pluralismo consustancial y la complejidad de los protagonistas de la integración. Una Europa que reúne en un proyecto común a naciones y pueblos con identidad y cultura propias. Una Europa sustentada en el respeto a los derechos individuales y colectivos, así como a los derechos sociales. Una Europa construida sobre los valores de la democracia y los derechos humanos.

Quiero reivindicar Europa. Tampoco es la primera vez que lo hago. Como ustedes saben, en mi opinión, Europa hay que construirla desde abajo hacia arriba, y esto no lo digo solamente teniendo en cuenta el principio de subsidiaridad, también por eso, pero no solo por eso. En este mundo globalizado, y en la Europa actual, Euskal Herria en general y la Comunidad de Euskadi en particular, además de estar integrada en Europa, tiene la necesidad de ser parte activa de Europa.

Necesitamos nuestro lugar en Europa, en el presente más que en el pasado, y aún más en el futuro. La razón última de esa necesidad somos los hombres y mujeres que conformamos esta sociedad, es el futuro de esta sociedad. Y es que Europa no es únicamente una historia y un presente. Europa es —sobre todo— futuro. Más aún cuando somos conscientes de que el futuro de Europa es el futuro de Euskadi.

Por eso, estoy convencida de que las reflexiones y aportaciones que se puedan realizar en este Curso de Verano contribuirán a reforzar el proyecto europeo.

# *The Future of the European Union*

GUY VERHOFSTADT

*Curso de verano EuroBasque, Donostia-San Sebastián*

First of all, I want to thank EuroBasque for the invitation to be here, at this conference. A conference that fortunately is organised this year. Thankfully I was not invited last year, because if I was invited last year, that should be a very depressive moment. You remember, more or less one year ago, there was a very, I should say, negative feeling in the European Union about the future of the European Union. One year ago, after the Brexit referendum, everybody was saying, ‘This is only the start of a process of the disintegration of the Union. After the Brexit there will be a Nexit, the Dutch going out; there will be a Frexit, the French going out’, and so on, and so on. So everybody, last year, predicted that the Brexit was the start of what I call a domino effect: it will be the first of a number of exits. And I have to tell you, it is better that you invited me this year because what we have seen since the Brexit is quite the opposite. That is, the Brexit has not created a domino effect, but has in fact been the start of a reversed domino effect. And what we have seen since the Brexit is that in many countries it is not the Eurosceptics or the populists who have won the elections, but the pro-European forces who have won the elections.

I’ll give you three examples: the Austrian elections. Van der Bellen against Hofer, the extreme right candidate. The reason why in this last round –because they had to do this election two times– the reason why 300,000 votes went from one candidate to the other, from Hofer to Van der Bellen, is because Hofer had said ‘Maybe Austria will go out of the Euro’. And what happened was that 300,000 people who voted for him went to Van der Bellen, who was the pro-European candidate.

Then, a few months later, the Dutch elections. Everybody was talking: ‘The next to exit will be the Dutch after their national elections’. And what we have seen is quite the opposite: the big winners in the Dutch election were two pro-European parties, D66 and the Green Party. Together they won 17 seats, while the extreme right-wing party of Wilders won 13%, exactly the same as the Greens, exactly the same as the D66 Party. So, the pro-European parties gained four times more seats than the extreme right-wing party, who wanted a Nexit.

And then we have the third example, the last elections in France, where we got, for the first time, a candidate for the French presidency saying that European sovereignty

is more important than French sovereignty. Normally, if you say that as a candidate in France, it's over. And a candidate who has got a very pro-European programme –Europe was also in the heart of the debates in France, which has never happened in the past– in the second round he got 66%, two thirds of the votes.

So, what we have seen is that since the Brexit –that doesn't mean that people are now very happy about the European Union. They're not. That doesn't mean that they no longer have criticism towards the European Union –but what people *don't* want is the uncertainty of leaving the European Union. They're saying that we need to reform the European Union, not destroy it. And I think that is the message since Brexit that we see in almost in every country. We see it also in opinion polls: for the first time support for the European Union is going up again, which was not the case, I should say, in the last, more or less, ten years.

So in a certain way, there are people who were a little bit cynical saying that if the Brexit hadn't happened, we would have had to invent it. Unfortunately, we did not have to invent it, because the reality is, naturally, that this Brexit referendum is a failure, a failure for everybody, a difficult problem and a difficult moment for everybody. When a big country like the UK is leaving the European Union, you can only say it's a failure, it's weakening the European Union. It's weakening the European Union economically, but it's also certainly weakening the European Union geopolitically. And these Brexit negotiations will be very difficult, naturally. They will only start on Monday –as everybody's noticed, it's already more than a year after the referendum, and we still have not started the negotiations. The negotiations will *really* start next week on Monday and it will be a very difficult exercise because the European Union can never accept that they can have a status outside the European Union that is better than being a member of the Union. There always has to be a difference: you cannot expect that someone who is going to go out of the European Union can then have an agreement with the European Union with exactly all the same advantages. That is not possible. Otherwise, we give the impression to all the other member states that being a member or not being a member is exactly the same. It's not the same. The fact that you are in the European Union means that you have an internal market, that you are fully on board with this internal market, that there are common policies on a number of issues, that there is a common currency, like the euro. But I don't see this whole negotiation on Brexit as a negative exercise; we have to make it also a positive experience, and a positive exercise. Why? Because it gives us the opportunity to reform the European Union. It gives us the opportunity to fix a number of problems we have in the Union. And we have a number of problems to fix besides the negotiations with the UK.

The most important problem is that the Union is still not a union. We are now at the sixtieth anniversary of the Treaty of Rome, but let's be honest, the Treaty of Rome was in fact –I shall not say a failure, because it was not, but it was a fall-back position. The

founding fathers of the European Union in the '50s had an idea that was very different from the Treaty of Rome: they had in mind a full-fledged federal union. And everything was in place in the '50s –in '52, in '53, in '54– the founding fathers had put together a constitution for the European Union, with a political union, with a defence union, with a European Parliament already at that time –so the European Parliament was established in '79, but the founding fathers had it in mind already in '52, in '53. Everything was ready. The representatives of the six founding fathers of the European Union, of the European Steel and Coal Community, had agreed on that new constitution, creating a defence union, an economic union, a political union: everything was in place to make it a *real* union, based on federal institutions.

And what happened was an accident, I should say even a tragedy, in France, where there was a change in the government. There was a new prime minister, Pierre Mendès France, and this whole project was a project of his predecessor and he didn't launch a confidence vote in the French parliament, in the French National Assembly, and what happened was that a small majority of people voted against the defence union, and then the founding fathers said that if there's no defence union we don't need a political union and if we don't need a political union we don't need a constitution. And the whole project failed even though the representatives of the six founding fathers adopted it with unanimity with five abstentions, which is not bad in politics: 70 people voting and having unanimity besides five abstentions.

So, what we did in Rome –in fact the Treaty of Rome was negotiated in Brussels, in a castle nearby (it's always the same: we always negotiate in Brussels and then we go to Rome to sign, that's more or less the normal experience in the European Union) –what happened was that in '55, the people, the founding fathers, sat around the table and said, 'Well, what are we going to do? We failed. Our main project has not been accepted by the French National Assembly'. So, in '55, '56, they came up with an idea: let's make a customs union. And in fact, this customs union became the basis of the Treaty of Rome, which was negotiated and signed in '57, and that was the start of our European project. But it was a fall-back position. It was not the initial idea of the founding fathers.

Many people say that we still have to establish a real European Union, because our European Union, ladies and gentlemen, today (and this has a number of consequences), is not a union. It is still a confederation of nation states based on the unanimity rule. Nothing happens if there is not, in the European Council, a unanimous decision to do something. And that can take time. For example, Greece: an ongoing story, already four years, still not fully solved, because you need the unanimity of the 28, and in the future the 27. That is the weakness of the European Union.

To explain this I always give the example of the way the Americans have reacted to the financial crisis of 2008 and how the Europeans have reacted to the financial crisis of 2008. In 2008, the financial crisis started in the US and they were capable –

within 9 months!— of establishing a whole programme, I call it a three-stage rocket, to fight against the financial crisis. First of all, there was TARP, the ‘Troubled Asset Relief Programme’, which was 400 billion to clean up the banks, immediately. Secondly, an investment programme, of 900 billion dollars, covering a period from 2009 to 2019. And then quantitative easing, the Federal Reserve Board, the American central bank, pushing 1.2 trillion dollars into the economy. And all this was decided in nine months’ time, and since then, I can tell you, all this taxpayers’ money, this 400 billion to clean up the banks, has been paid back towards the American taxpayers. They did it in 9 months. And that was a government that started with the Republicans, do you remember that? And then came the Obama Administration. So it’s mixed. It was Republicans and Democrats together who did it.

And then you have to see how the Europeans have reacted to that. For example, at first, in 2008, we were in pure denial —‘No, no, there are no problems with our banks’— until there were problems with the banks in Spain in 2011 and then, only in 2011, European leaders were ready to establish a banking union. And this banking union is still not there, for the moment. On paper yes, but there is no rescue fund: if tomorrow there is a problem with a mid-sized bank in Europe, we have no money on the European level to help them. It will still be troubles, difficulties, as we see now with Italy, with all the problems we have. We didn’t clean up the banks immediately, while everybody knows that if you are in a financial crisis the first thing to do is to clean up your banks if you want to recover! Because otherwise the investments cannot come back with the same figures, with the same growth as before the crisis.

The problem is an institutional problem. The problem is that in an intergovernmental system —mainly we have an intergovernmental system, in which the 27 heads of state and heads of government decide— the problem in such a system is that when half of these people think that Ferguson is the solution, and half of these people think that Krugman is the solution, nothing is happening. While in a federal system there is a majority, and this majority has an idea and they roll it out.

So that’s the problem. The problem of the European Union is that we act always too little, too late, because of our institutional system, which is still based on the unanimity rule. Even when in the Treaty, for example, it is written that a matter may be discussed and decided by majority, what we try to do is nevertheless to find unanimity. And then we also do the opposite: when in the Treaty it is written that a matter requires unanimity, we try and enhance co-operation outside the Treaty to *escape* unanimity!

We have to fix that problem as fast as possible, and what we need is a number of crucial reforms to make a Union that is capable of acting, that is more effective, that can respond to the crisis we are facing. Because, let’s be honest: the crisis is not over. I think that Europe is still in the middle of what I call a *policrisis*, which is not only a crisis of economy, it’s a crisis of refugee flows, a migration crisis, the lack of a common border,

an outside border, of the European Union, our geopolitical weakness. The fact, for example, that all the decisions on Ukraine or Syria are not taken with Europeans around the table—it's only the Americans and the Russians who are taking these decisions—and we have the negative consequences of these crises because these crises are happening next door! We need to fix it, and that means a number of things.

First of all, it means that we need to have a new governance of the euro zone. I'm always saying that maybe a state can exist without a currency, but a currency cannot exist without a state behind it. You need a treasury. You need a government. You need a budget. It cannot only be Mr. Draghi, printing money every day, who can keep the euro together. You need a system for that, and a system has to be something other than only a Stability and Growth Pact which is never applied. Because the Stability and Growth Pact, which, in my opinion, is the joke of the century—everybody's saying 'It's the basis of the euro', and then the French say, 'We don't like it but it's no problem, we don't apply it', and the Germans say, 'Unfortunately we don't apply it but fortunately it exists'—that is the basis of our currency, and that cannot be the basis of a currency! A currency has to be based on a government, a minister of finance, a treasury, treasury certificates—you can call them Eurobonds if you want—and so on. A budget. A fiscal capacity. That is all needed.

That is only the first thing to do, and it's also in the programme of Macron. And for the first time we also see, on the European level, European leaders who are starting to talk about it. They are saying, 'We have to fix it'. We still have to wait for the German elections—that is also the reality of Europe—but then it will be necessary to fix and to put in place a new government of the euro zone.

Secondly, we have to do, as fast as possible, the defence union. After Mr. Trump—but it was already with Obama: Obama, in Hannover, a few months ago, a year ago more or less, said already that Europeans have to take their own responsibility on defence matters. And he is right!

The reality today is that we spend 42% of the American expenditures in military. You could say, 'That's not a lot, 42%'. Not a lot? It's the second biggest military budget worldwide! It's three times bigger than the budget of the Russian federation. Three times bigger than the expenditures of Russia. That is the budget in Europe of the 28. That's the input. And then if you look at the output, then it's a disaster. We can do only 10% to 15% of the operations of the American army. So we are putting in 42% of the money of the Americans and we can only do 10%, or in the best case, 15% of the operations of the American army.

I'm only a lawyer so I'm not very good at mathematics—nevertheless I was Minister of Budget, for a while, but I'm always saying that for that you don't need to know anything about mathematics. To be Minister of Budget there's only one word that you need to

know: no. That's all. And all the rest is not necessary. So, I'm just a lawyer, but I know that if you use 42% of the money and you can only do 15% of the operations, you are three times less effective. That's the reality. Three times less effective. Why? Because we are duplicating everything! Duplicating everything in the 28 countries of the European Union. Nevertheless, there is an inflation of co-operations between the Member States. The Baltic States, the Scandinavian States, the Benelux countries, Germany and France, the euro core, you name it. But that's not the point! The point is that we need to have one defence community in which we avoid any duplication and waste of money, because that is what's happening. If there is one field in which we can show to the public opinion the added value of Europe, it's that! It's in defence!

It's crazy that we still say 'No, no, no, we don't want a European army. It needs to be separated'. What nonsense! Sovereignty in the modern world will not be established on a national level. It will be a continental issue, an issue for the whole European Union.

And we have the same problem with migration and refugee flows. We started with Schengen –that's also typical for Europe, we always have a bright idea, we launch the bright idea, and then when it is launched we say, 'Oh, shit. We forgot something'. The euro, because we don't have a government, a treasury and so on, and Schengen is the same. We start Schengen. Very good. Everybody's in favour of Schengen. Until the moment that there are problems with migration flows, and then we say, 'Oh! We don't have a European border and coast guard. We don't have a common management of the outside border of the Union'. When you have freedom of movement inside Europe, you at least need the outside border to secure the outside border. *I think so.* Now we are starting that. The whole budget of the European Union –because until now we said 'No, the Greeks have to do it themselves, the Italians have to do it themselves', and with all the mess we have seen over the last years –we start now with a European border and coast guard. Do you know what the budget is in Europe? 254 million euros. Do you know what the American Homeland Security Department has for a budget? 62 *billion* dollars! *That's* the point.

And then people are saying, 'Oh, but the budget of Europe is far too big!' No! The problem is exactly that: how can you do all these tasks, a governance for the Eurozone, a defence union, a European border and coast guard, things that are crucial, what people are asking for, but on a budget of 1%? And with, in total, oh, I don't know, twenty-five thousand, forty thousand, forty-five thousand civil servants?

The problem is that we have a union that has enormous goals, but does not have the instruments, really, to deliver. Because what can you do with 1%? Because let's be honest: from this 1%, 80% of this 1% are contributions by Member States, which we return to the Member States. And then the real room for manoeuvre is 0.2%. And of this 0.2%, we need 0.06% to pay the civil servants, the agencies, the institutions, and so on. So the real room for manoeuvre is 0.14%. Do you know what the budget is in America? 23%

of the American GDP. People say, 'But that's a federation. We are different'. And I say, 'Well, Switzerland is a confederation'. What is the budget of the Swiss Confederation? 15% of the Swiss GDP. That's the reality.

It's nonsense to continue that way. We need a budget that is more capable of supporting the different policies that we want to achieve. And that means this defence union, this border and coast guard, this European migration policy that we desperately need, the governments, and so on. I could continue with a long list.

The question now is: will we really use this opportunity of the Brexit negotiations to do this reform in the coming years? If we succeed, then I see a bright future for Europe. If we don't succeed, then the nationalists, the populists, will return. Le Pen, Farage – well, Farage will be out in any case, so that problem is solved– but in other countries, the populists will return. We're going to see Wilders back again in the Netherlands, Le Pen winning in France. Just because Macron wins an election, that doesn't mean that the populist fever is over in Europe. No, people are simply saying, 'We don't want their extreme recipes. What we want is reform'. But if we don't *deliver* the reform in the coming years, and if we don't make a real, effective European Union, besides the Brexit negotiations that we are doing, then we will face difficult times in the coming years.

Many people say to me, 'But what you are saying –that's a federal dream. People don't want that'. That's not true. It's not true. In every poll, in every study we have, in every analysis we make on the European level, we see that big majorities of the people are asking for European action. I have the figures here: 82% of Europeans want more action in the fight against terrorism (that's another field where we do not have enough common capacities). 77% want more European action in the fight against unemployment. 74% of the people want more European action on the issue of migration. 71% want more European action on the issue of the protection of our external borders. So people are asking for that! But they are very critical of the way the European Union is working today. We cannot confuse their criticism towards the European Union as it stands today with their pro-European feelings. They *are* pro-European! They *want* action, but not the way we are doing it now, and the failures we see. So that's the whole challenge now in the coming years.

Personally, I am more optimistic than a year ago because of the election of Macron, because of the election of a number of new political leaders on the European level who have these ideas, and because of a new generation. I'm pretty sure –and you see that in Britain that the young people went out in the last elections; they didn't come out in the referendum, unfortunately, but they came out in the last election; these one million young people who have registered themselves in and outside London– they are pro-European. The young generation –for them, Europe is a normal thing. Europe is a civilisation. Europe is a reality. To those who are saying 'But we speak different languages!', I'm always saying: 'And in India, for example, there they speak twenty

languages, there are four big religions, there are two thousand ethnic groups and nations there, but it's still one democracy'. The world of tomorrow is a world not of nations – sorry, it's a world of empires! It will be a world of supranational organisations. And either we do that, either we organise ourselves, or we are going to have no influence at all in the world of tomorrow. It will be the Chinese, and the Indians, and the Americans, and the Russians, above our heads, who will decide on our way of living, on our standards.

To escape that, to avoid that, for that reason we have to establish Europe as fast as possible. And we have an opportunity because always, when you have a disaster like Brexit, it's also an opportunity. We know that. In every tragedy there is also an opportunity. And this opportunity, this time, we have to seize it. Thank you very much for your attention. Thank you.

# *Hacia una Unión Europea renovada*

ENEKO LANDABURU

*ExDirector General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea*

*Fundación Delors*

Cualquier reflexión sobre el futuro de la Unión Europea requiere un previo repaso de los beneficios de 60 años de integración europea para sus ciudadanos y el Mundo en general. Destacan:

- 7 décadas de paz y prosperidad para sus integrantes y una exitosa reunificación del continente.
- La consolidación de jóvenes y democráticas instituciones, pilares del mercado interior, de puesta en practica de las 4 libertades de libre circulación y de una moneda única.
- Una aérea de libre circulación de personas sin pasaportes.
- Unos avances decisivos en protección de medio ambiente y defensa de los consumidores.
- Programas estrella en ciencia y educación, tal como Galileo, Airbus, Ariane y Erasmus.
- Una política de solidaridad potente, la de Cohesión, con su Política Regional.
- Un liderazgo en la gobernanza multilateral a nivel mundial (comercio, clima, ayuda al desarrollo)
- Una estabilidad financiera y monetaria.

Sin embargo, a pesar de este impresionante resultado nos enfrentamos a “una crisis existencial” (J.C.Juncker) debido principalmente a un déficit y carencia de unidad política, que es en parte la consecuencia de tres serias crisis:

- Económica y social
- Geopolítica
- Política interna

*La crisis financiera* de 2007/2008 tuvo un enorme impacto sobre la situación económica de la mayoría de los Estados miembros, al provocar estancamiento económico o recesion, endeudamiento brutal y crecimiento espectacular del paro, en particular el paro juvenil. A pesar de la brutalidad de la crisis que acentuó las desigualdades de recursos, el seísmo fue en parte frenado por el funcionamiento de los mecanismos

de solidaridad del Estado providencia en los países mas ricos de la Unión. La Unión Europea, que representa el 7% de la población mundial y el 22% de su PIB, es también el lugar donde se concentra el 50% de transferencias sociales a través de los presupuestos públicos. Claro que esta movilización de recursos se hizo con alto coste para las finanzas publicas que también tuvieron que intervenir para recapitalizar los bancos. Al final tuvimos un aumento fuerte de la deuda pública que afectó al naciente euro.

*La crisis geopolítica* ha cambiado profundamente la realidad del entorno geográfico de la UE. Durante mucho tiempo la UE pudo jugar un papel relevante de estabilidad en el mundo, y en particular en su vecindad. Hoy está rodeada de países afectados por severas tensiones y conflictos regionales: Rusia persigue con su presidente V. Putin un proyecto de recuperación de influencia, después del descalabro de la Unión Soviética, que cuestiona la paz y pone en peligro las pacíficas relaciones con el mundo occidental y la UE en particular. Los conflictos en Ucrania y Siria acentúan estas tensiones.

Daesh, en búsqueda de un nuevo califato, cuyo proyecto fue facilitado por el caos provocado por las invasiones en Irak y Libia, es un enemigo declarado y una amenaza directa. Turquía, en su camino de consolidación de un régimen autoritario, se aleja de la perspectiva de acceso a la UE.

La presión migratoria proveniente de África y el flujo masivo de refugiados desde el caótico Medio Oriente es otro muy serio desafío. Se registran más de 30.000 pérdidas humanas en intentos de cruzar el Mediterráneo en los últimos 15 años. Según unos estudios publicados en Estados Unidos, Europa tendría que contener una presión de unos 300 millones de personas de aquí a 2050 si el desarrollo económico no se produce en África.

Cabe mencionar también las grandes incertidumbres a nivel internacional provocadas por la elección de D. Trump como Presidente de los Estados Unidos. Sus comentarios sobre el Brexit, sus críticas a la OTAN, sus declaraciones sobre el libre comercio, su decisión de retirarse del acuerdo de París sobre el clima crean una situación nueva en las relaciones entre Estados Unidos y Europa, particularmente en los temas relacionados con la defensa de nuestro viejo continente.

Por último, si bien no menos importante, el mayor reto para la paz y la estabilidad en el Mundo proviene del cambio geoeconómico y geopolítico hacia Asia, al enfrentarnos con nuevos modelos del capitalismo. Lo que plantea inmediatamente la cuestión de reconciliar la mutipolaridad con el multilateralismo.

*La crisis política interna* puede epitomarse en la aparición de tres acontecimientos relevantes que hicieron tambalear la idea misma de integración europea. Fueron el Grexit, el Brexit y el alto porcentaje de votos conseguidos por Marine Le Pen en las elecciones presidenciales francesas de esta primavera, símbolo del auge del populismo y nacionalismo anti europeo en varios países y, en particular, en el Este de Europa. Los mayores componentes de esta crisis política son:

- La inmigración, los refugiados y el terrorismo. No cabe duda que Europa necesita migrantes para paliar los defectos de una población envejecida. Sin embargo, ha fallado en parte en integrarlos, especialmente, los musulmanes.

Acoger refugiados es una obligación legal dictada por la Carta de Naciones Unidas, pero desgraciadamente el reparto entre los países se ha revelado imposible hasta ahora, poniendo en entredicho la aplicación de los valores más fundamentales de la Unión.

El terrorismo requiere una conjunta protección de nuestras fronteras externas y una muy estrecha cooperación en materias de seguridad si la UE quiere mantener uno de sus pilares, que es la libre circulación de personas para sus ciudadanos.

- Otro componente de la crisis es la aparición de lo que los anglosajones llaman la “*iliberale democracy*” en países del Este como Hungría y Polonia. Vemos aparecer un nacionalismo soberanista que no aplica ciertos principios democráticos, como la separación de los poderes, y se aleja de la filosofía del liberalismo político.

- Sin embargo la dimensión más relevante de esta crisis política es el desencanto creciente de los pueblos hacia la Unión Europea tal como existe hoy en día, por causa del débil crecimiento, el alto desempleo y acentuadas desigualdades, estas desigualdades agravadas en la Zona Euro por las políticas de austeridad destinadas a reequilibrar las finanzas públicas en un contexto de anémico crecimiento.

Aunque el 60% de los ciudadanos del continente siguen apoyando la idea de integración europea, un número creciente piden cambio. La UE es cada vez más, percibida como ineficiente ante las amenazas de la globalización y no democrática por la distancia entre sus instituciones y los ciudadanos, así como la opacidad de las decisiones tomadas en la Zona Euro.

Estos sentimientos mezclados, que combinan euroesceptismo y demanda de cambio, conducen a unas preocupantes consecuencias políticas: un cambio real exige una modificación de los tratados existentes, pero ningún jefe de Estado o de gobierno desea presentar a su electorado la ratificación de un nuevo tratado por los altos riesgos de rechazo, como ocurrió en Francia y en los Países Bajos en 2005 con la propuesta de Constitución Europea. La justa pregunta es saber si esta situación objetiva de enormes dificultades para cambios profundos nos conduce a una parálisis y estancamiento duradero, previo a una desintegración posible y el fin del sueño de los padres fundadores.

Afortunadamente el panorama global nos ofrece algunos aspectos esperanzadores. En primer lugar destaca una toma de conciencia de los peligros existentes de una desintegración posible. El impacto del Brexit sobre las opiniones públicas, las diversas declaraciones del Presidente Trump, así como las tensiones con Rusia, han provocado reacciones a favor de la necesidad de reforzar la UE, reflejadas en los últimos sondeos de opinión publicados recientemente por la Comisión Europea. Otro factor ha sido

la elección del Presidente Macron en Francia, quien apuesta claramente por un papel activo de este país en la consolidación y reforma de la UE.

Aunque no estén los tiempos para reformas audaces, es bueno que la Canciller Merkel haya expresado su apertura a unos cambios en los Tratados de la EU porque sabe que, a medio plazo, verdaderas reformas lo exigen. Para lograrlo es preciso presentar un plan coherente y una hoja de ruta que fije prioridades y plazos, tal como lo han acordado Merkel y Macron, permitiendo progresos paso a paso desde los más modestos hasta los más ambiciosos.

La Unión seguirá confrontándose a cruciales desafíos internos y externos. Por consiguiente los esfuerzos deberán, en primer lugar, concentrarse en consolidar y fortalecer sus instituciones y políticas como la Eurozona o Schengen. En la heterogénea UE presente, la cooperación franco-alemana es más necesaria que nunca pero no suficiente. Después de las elecciones parlamentarias de septiembre en Alemania, París y Berlín tendrán que asociarse con otros Estados miembros para reunir una masa crítica de apoyo a las reformas. Será útil que algunas iniciativas sean iniciadas por gobiernos perteneciendo a ambas partes de la división Norte/Sur y Oeste/Este.

Las más positivas tendencias de estos últimos meses procuran una buena base para iniciar un amplio debate público sobre la futura dirección de la UE. Tales consultas tienen que ser apoyadas por los gobiernos y las instituciones europeas para permitir la emergencia de nuevas ideas a nivel europeo, nacional, regional y local.

Para poder abarcar esa creciente diversidad de la UE y dar cabida a la profundización de la integración, la UE necesita más flexibilidad. Esto incluye la posibilidad de que un grupo limitado de países pueda ir para adelante sin el acuerdo de todos. Sin suficiente flexibilidad, las fuerzas centrífugas paralizarán el proceso de cambio, pero al mismo tiempo con demasiada flexibilidad, la solidaridad y cohesión entre los Estados miembros desaparecen. Por consiguiente la UE debe mantener la mayor unidad posible con toda la flexibilidad necesaria.

Ejercicio delicado que exige preservar una sólida base común que sirva los intereses de todos los Estados miembros, como es la protección absoluta del mercado único, con la libre circulación de bienes, capital, trabajo y servicios, desarrollando sus instrumentos institucionales y legales.

### ***Puntos prioritarios en la reforma:***

Hasta la fecha, las propuestas florecen. Por lo que se refiere a las instituciones, el Parlamento Europeo adoptó en febrero de 2017 una serie de resoluciones sobre el particular, las reformas institucionales necesarias tanto en el ámbito del Tratado de Lisboa como fuera de él. El Parlamento presentó también un plan preciso de consolidación de la Unión Económica y Monetaria.

La Comisión publicó por su parte en mayo de este año su “Libro Blanco sobre el futuro de la Unión Europea”, seguido de cinco documentos dedicados a las cuestiones sociales, la globalización, la UEM, la defensa y las finanzas de la UE, temas todos trascendentales.

El Consejo Europeo (sin el Reino Unido) adoptó también en mayo la “Declaración de Roma”, que presenta los principales objetivos que debería alcanzar la Unión en los 10 próximos años.

Cuales sean los contenidos de los próximos debates y de las futuras negociaciones, lo mínimo indispensable para que este ejercicio sea exitoso es que se logren avances significativos en los tres sectores siguientes: la Unión Económica y Monetaria, la Seguridad y Defensa y el control de la globalización de la economía.

*La profundización de la Unión Económica y Monetaria* para consolidar el euro requiere en las tres áreas siguientes:

- Completar la unión bancaria de aquí a 2025, profundizando los progresos realizados hasta la fecha, para fortalecer las instituciones financieras, salvaguardar los intereses de los clientes y evitar intervenciones públicas ruinosas para las arcas públicas.
- Conseguir una Unión Económica y Monetaria más integrada, que mejore la coordinación y convergencia macroeconómica que inicie la necesaria armonización fiscal y que permita cierta mutualización de la deuda pública.
- Reforzar las instituciones de la Zona Euro con el nombramiento de un Presidente, y de un Parlamento para el control democrático de las decisiones tomadas en la Zona. El establecimiento de un presupuesto particular para la zona permitiría una mejor gestión de los ciclos económicos y serviría de instrumento potente para la convergencia económica, indispensable para la consolidación de la moneda.

La segunda prioridad de la reforma sería dar pasos concretos hacia una *Unión de Seguridad y de Defensa*. Los tratados en vigor ya permiten tomar importantes decisiones. Desgraciadamente han sido poco utilizados por la falta de voluntad de muchos estados miembros de colaborar en este campo. Como hemos visto anteriormente, la realidad geopolítica cambió profundamente estos últimos años, lo que crea mejores condiciones para avances significativos. Se trata de conseguir, y ahora con buenas perspectivas de éxito, lo siguiente:

- La mutualización por los Estados miembros de ciertos recursos operativos y financieros, generando ahorros serios y solidaridad entre los socios.
- La presencia mayor de la UE en tareas de protección de nuestro territorio, tanto en el interior como fuera de nuestras fronteras.

- El mayor papel de la Unión en el campo de la ciberseguridad.
- Reforzar el pilar europeo de la OTAN.

La reciente decisión de la Comisión de crear un Fondo Europeo de Defensa, así como el histórico cambio de política de Alemania, abren serias perspectivas de progreso, aunque el objetivo de un ejército europeo queda todavía muy lejano.

La tercera prioridad se refiere al *control de los efectos negativos de la globalización* y mundialización de la economía. Sabemos que una de las causas más relevantes del auge del euroescepticismo y del nacionalismo antieuropeo ha sido los efectos sobre el crecimiento, el paro y las desigualdades sociales de la globalización económica nutrida por las recientes revoluciones tecnológicas.

Sabemos también que esa globalización es buena y necesaria para Europa si quiere mantenerse como actor económico mundial y asegurar la financiación de su modelo de economía social de mercado con elevados recursos para sus políticas sociales. Lo que está en juego es corregir los efectos más negativos de esa globalización dentro de un marco pertinente por su dimensión, que es el europeo y ya no el de los Estados.

### ***¿Cómo se puede lograr este objetivo?***

A nivel externo, la UE debe movilizarse para contribuir a la modificación de ciertas reglas a nivel mundial, de tal forma que el comercio sin trabas se convierta en comercio equitativo, mediante la consolidación del multilateralismo para luchar contra prácticas desleales como el fraude fiscal, el *dumping* social y el no respeto de normas mínimas medioambientales. Se precisa también la puesta en marcha de instrumentos comerciales eficaces y de un tribunal multilateral de inversiones.

A nivel interno, la UE tendrá que proteger a la ciudadanía, preparándola para afrontar en mejor condiciones las oportunidades ofrecidas por la globalización, a través de mejores políticas sociales, de una más ambiciosa política de investigación e innovación a nivel europeo y, sobre todo, mayores esfuerzos en materia de educación y formación permanente. El objetivo es que la ciudadanía europea en su mayoría esté convencida que la Unión le protege ante un capitalismo no regulado, sin caer sin embargo en el proteccionismo suicida.

En conclusión se puede afirmar que, ante los cambios profundos de nuestro mundo, la integración europea es más que nunca necesaria e indispensable para permitir a sus pueblos mantener su soberanía, defiendan sus intereses, preserven su capacidad de progreso social y consoliden sus identidades.

Los próximos meses, con los debates en curso y las futuras decisiones sobre una UE renovada, serán cruciales para determinar nuestro porvenir común. Es de primera importancia que nos dediquemos a lo que es posible y no solo a lo que parece deseable.

*60 años de los tratados europeos:  
nuevas narrativas de integración europea.  
¿Qué Europa reconstruir ahora?*

MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA  
*Europako Gaietarako Zuzendaria.*  
*Eusko Jaurlaritzza*

*Eusko Legebiltzarreko presidentea anderea,  
Uda Ikastaroetako zuzendari anderea,  
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluko presidentea,  
Agintariak,  
Jaun-andreak,  
Lagunok, egun on guztioi,*

*Hasteko, Jose Antonio Agirre lehendakariak 1953. urtean egindako aipu bat ekarriko dut hizpidera, haren ideiek Europaren alde zeudela erakusten duena. Duela 64 urte, Europako proiektuaren hastapenetan, hauxe aldarrikatu zuen:*

*“Nola ez ditugu emozioz eta itxaropenez hartuko kontinentea batzeko egiten dituzten ahalegin saiatuak?*

*Europarekiko elkartasuna sentitzen dugu, gure arazoan irtenbidea hortxe baitago, Europan. Elkartasun horrek bizitzaren arlo guztiak hartzen ditu, nola banakoenak, hala kolektiboenak. Giza eskubideei buruzko gure kontzeptua eta Europarena bat datoz, gure kultura-ondarea bera da, bizitzaren gaineko sentimendu demokratiko berbera partekatzen dugu, eta europarren ganabari den aurrerapen ekonomikorako eta sozialerako grina gure lurraldean zabaldua ikusi nahi genuke, askatasunaren babesean.”*

*Europaren aldeko printzipio eta balio horiek indarrean jarraitzen dute euskal erakundeen egungo egitasmoan eta nahi dugun Europa eratzen dute.*

Desde Roma hasta Lisboa, pasando por Maastricht, Ámsterdam y Niza, el Tratado de la Unión representa la aspiración de la ciudadanía europea a un futuro en paz, basado en los valores de la solidaridad, la justicia y la democracia, a través de un proceso de integración gradual.

Pero el panorama europeo y global de hoy alimenta la preocupación:

La Unión Europea podría conocer en dos años la salida de uno de sus miembros más significativos, el Reino Unido, si bien el eventual pacto al que se llegue (o no) promete ser tan oneroso que me permito el lujo de dudar (aunque sea metódicamente) de la propia consumación de la escisión.

En pleno auge de la era de la pos-verdad, el nuevo Gobierno de los Estados Unidos ha optado por el distanciamiento con Europa y por la ruptura de los acuerdos sobre el cambio climático y no garantiza la continuidad de la política de alianzas de los últimos años. Esta cuestión necesariamente afecta a la forma cómo los europeos nos contemplamos a nosotros mismos en el mundo.

El mundo multipolar que comenzó a fraguarse tras la caída del muro de Berlín contempla una creciente influencia de potencias con formas de Gobierno diferentes a las democracias liberales que conforman la comunidad internacional: China, Rusia, Turquía o los países del Golfo son ejemplos paradigmáticos.

El terrorismo yihadista radical representa una amenaza para la convivencia también en Europa.

Se acrecientan los problemas socio-económicos como la Crisis humanitaria de las personas refugiadas, la inmigración económica o el Cambio Climático;

Estamos conociendo un auge de movimientos populistas y corrientes anti-europeas.

A los 60 años de los tratados de Roma la Unión Europea se debate entre el pasado y el futuro. Sin embargo, tras acontecimientos como el referéndum sobre el Brexit o las elecciones presidenciales de los EEUU que encendieron todas las alarmas a lo largo de 2016, este año parece haberse recuperado cierto optimismo y hemos conocido determinadas iniciativas entre las que destaca el Libro Blanco sobre el futuro de Europa que invitan, si no al optimismo, a la esperanza.

Aparentemente, empezamos a recuperar las posiciones previas a la gran recesión iniciada en 2007. Los indicadores macroeconómicos dan muestras de recuperación y el escenario, no lo voy a negar, es más optimista. La economía crece en Europa, el desempleo se reduce, los populismos han sido momentáneamente neutralizados e incluso, se habla de reformas y refundación en Europa. Hasta el punto de que los Estados miembros han mostrado hasta la fecha una posición común sin fisuras. Parece, incluso atisbarse cierto liderazgo en la clase política europea con el referente de Macron.

*Erromako itunak izenpetu zirenetik 60 urte bete direnean, Europa iraganaren eta etorkizunaren artean dago borrokan. Hala ere, 2016. urtean alarma guztiak piztu zituzten zenbait gertakari izan ondoren –Brexitaren erreferenduma edota AEBetako hauteskunde presidentzialak, esaterako–, ematen du aurten halako baikortasuna berreskuratu dugula, eta*

*ezagutu dugu zenbait ekimen abiarazi direla erabateko baikortasuna ez baina itxaropena bai piztu dutenak, Europaren etorkizunari buruzko Liburu Zuria da horietako nabarmenena.*

*Antza denez, hasi gara berreskuratzen 2007an hasi zen atzeraldiaren aurretik genuen egoera. Adierazle makroekonomikoez ekonomia suspertzen ari dela erakusten dute eta egoerak, ez du ezetzik esango, baikortasun handiagoa sortzen du. Ekonomia hazten ari da Europan; langabezia murrizten ari da; populismoak neutralizatu egin dira une batez; eta erreformez eta birsortzeaz ere hitz egiten da Europan. Honen harira, deigarria da Brexitaren inguruan, momentuz, Estatu kideak erakutsitako posizio bakarra eta trinkoa Macronen erreferentearekin ematen du nolabaiteko lidergoa ere antzematen dela Europako politikariengan.*

Pero conviene no engañarse y preguntarse por la situación en la que nos encontramos los ciudadanos después del torbellino de la *gran recesión*. Cuál es el modelo socio-económico al que nos encaminamos, cuál el papel de la fuerza laboral en un mundo globalizado (a pesar de las resistencias proteccionistas) y con un peso mayor de las nuevas tecnologías, en definitiva la cuestión central sería: ¿cómo se reparte el beneficio? ¿Cómo evolucionará nuestra sociedad como fruto de las migraciones y de las crisis de los refugiados? Por otra parte, la respuesta o respuestas que demos a estos fenómenos configurarán nuestro sistema de valores y nuestro relato común.

Europa ha sufrido, al igual que otras sociedades, una enorme crisis económico-financiera que ha evolucionado hacia una crisis política y de identidad europea.

El área euro, a pesar de sus indudables ventajas, en lugar de hacernos converger nos ha conducido a una preocupante división norte-sur como consecuencia de las carencias en su diseño. Esta división ha estado a punto de hacer mella, para mal, en el proyecto político de integración.

Por su parte la crisis de los refugiados ha profundizado en la crisis este-oeste.

Y ahora, ¿cuál es la Europa que queremos?

Europa necesita ser reformada. Mirar hacia atrás para recuperar los valores que la vieron nacer si bien los problemas y los desafíos no son los mismos salvo el de la paz y su corolario, la guerra.

Bienvenido sea el renovado motor franco-alemán. ¿Contribuirá Macron a superar la dicotomía izquierda-derecha? ¿Lograremos abandonar las políticas neoliberales y centrarnos en el ciudadano y en la comunidad? Debemos aspirar a lograr una sociedad equilibrada que recupere las tasas de crecimiento demográfico y revierta su envejecimiento contribuyendo así a retomar la senda de la productividad que, sin renunciar a los avances tecnológicos pero sabiendo repartir sus beneficios, nos permita mantener el estado de bienestar. Necesitamos una Europa más competitiva que garantice el estado social al tiempo que desarrollamos políticas sociales y se garantiza una equitativa distribución de los beneficios.

Decía Adam Smith que un hombre ha de vivir siempre de su trabajo, y su salario debe al menos ser capaz de mantenerlo. Ha llegado el momento de dar una respuesta adecuada y acertada a la menor necesidad del factor trabajo como consecuencia de la masiva incorporación tecnológica que estamos experimentando.

El área euro deberá ser reformada haciendo hincapié en lo social, acercándola progresivamente, a medida que se recupera la confianza entre Estados miembros, a un área monetaria óptima y dotándola de una gobernanza más democrática; esto es, respondiendo políticamente de las decisiones que se tomen ante los ciudadanos.

Una Europa más social propiciará una ciudadanía más comprometida con el proyecto de integración europeo.

Al tiempo, necesitamos una Europa plural, gobernada sobre la base de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que propicie una acción pública eficiente a través de una genuina gobernanza multinivel.

Reivindicamos una Europa unida para dar respuesta a los desafíos globales y para seguir siendo actores globales. Europa está, tal y como decía Emma Bonino, compuesta de países pequeños y de países que aún desconocen que son pequeños. Pero para actuar juntos debemos ser responsables y dotarnos de estructuras democráticas.

Euskadi ha mostrado siempre su compromiso con Europa. Reivindicamos una Europa capaz de devolver a la ciudadanía la confianza en la acción política y en las instituciones.

La Europa que queremos es el territorio de la diversidad cultural y la pluralidad política. La Europa que reconoce a las naciones, comunidades y regiones que la integran con su propia voz, espacio y personalidad; de forma que puedan realizar sus contribuciones y configurar las políticas a desarrollar, además de aplicarlas.

Conformamos un eslabón necesario, entre la Unión y la ciudadanía, para la aplicación de las políticas europeas desde un modelo de gobernanza multinivel que respeta el principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

Europa es la solución y no el problema. Pero, como decía De Gaulle las instituciones sólo tienen sentido en la medida que aportan soluciones a la ciudadanía.

Termino con una cita de un filósofo de referencia, fallecido este año, Zigmunt Bauman.

*“Si no existe una buena solución para un dilema, si ninguna de las actitudes sensatas y efectivas nos acercan a la solución, las personas tienden a comportarse irracionalmente, haciendo más complejo el problema y tornando su resolución menos plausible.”*

Está en nuestras manos, las de los europeos, trabajar conjuntamente por las soluciones de forma sensata y efectiva.

*60 años de los tratados europeos: nuevas narrativas de integración europea. ¿Qué Europa reconstruir ahora?*

*Geure eskuetan dago, europarron eskuetan, elkarrekin lan egitea irtenbideen alde  
zuhurtasunez eta eraginkortasunez.*

*Eskerrik asko zuen harretagatik*



## Parte II

# Nuevas Narrativas para Europa

<i>Modelos de cosmopolitismo para Europa</i> .....	57
ISABEL TURÉGANO MANSILLA	
<i>La poliarquía europea y los valores del pluralismo constitucional</i> .....	73
DANIEL INNERARITY	
<i>A Narrative of Friendship</i> .....	79
ALEXANDER GÖRLACH	
<i>Entre amor y odio. Europa y las emociones que necesita</i> .....	85
BIRGIT ASCHMANN	
<i>La Unión Europea ante el espejo: éxitos pasados no garantizan éxitos futuros</i> .....	95
JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES	
<i>La integración diferenciada como narrativa para afrontar mejor el futuro de la Unión Europea</i> —Los que quieren hacer más, podrán hacer más... sin que otros puedan impedírselo— .....	113
MARIOLA URREA CORRES	
<i>La Integración Europea: Elites y Neoliberalismo desde la Sociología del Poder</i> ....	155
JOHN ETHERINGTON y FERRAN IZQUIERDO	



# *Modelos de cosmopolitismo para Europa*

ISABEL TURÉGANO MANSILLA

*Universidad de Castilla-La Mancha*

- I. Introducción
- II. Cosmopolitismo ético
  - 1. Cosmopolitismo político
  - 2. Cosmopolitismo sociológico y metodológico
- Conclusión
- Bibliografía citada

## I. INTRODUCCIÓN

Transcurridos sesenta años desde los Tratados de Roma sigue abierto el debate sobre el modelo al que aspiramos en la construcción de un espacio común supranacional en Europa. El presente trabajo quiere contribuir a ese debate desde una de las más largas y extendidas tradiciones de la justicia global, el cosmopolitismo. Esta doctrina, asociada esencialmente con la gran tradición del universalismo moral, aboga por la apertura de nuestras instituciones y normas a las necesidades e intereses de todos por igual, fundamentando la institucionalización de estructuras político-jurídicas ampliadas. Pero ¿qué supone o qué aporta introducir el concepto de “cosmopolitismo” en el debate sobre Europa? ¿en qué medida contribuye a comprender Europa? ¿qué modelo nos aporta que pueda resultar útil para sacar a Europa de su crisis permanente? ¿qué papel puede desempeñar Europa en el desarrollo de una justicia global? ¿no es un concepto que ofrece una propuesta normativa demasiado exigente que se aleja en exceso de la realidad europea?

“Cosmopolitismo” es un término que ha cobrado nuevo impulso en el vocabulario del pensamiento político y social de las últimas décadas. Los motivos para su recuperación han sido muy variados, desde el revestimiento ideológico de la globalización neoliberal hasta la propuesta contrahegemónica de un cosmopolitismo “desde abajo” conectada a la agenda del Foro Social Mundial. Como concepto que puede ser interpretado de modos muy diversos y empleado para una pluralidad de fines, puede resultar confuso en el debate sobre Europa. El cosmopolitismo se asocia naturalmente a la utopía racionalista

de un solo mundo pero el pensamiento político y social de las últimas décadas ha tratado de aprovechar el potencial crítico del concepto replanteándolo como propuesta de mundos alternativos a los existentes. Podemos referirnos a esta evolución del concepto distinguiendo entre un cosmopolitismo ético, uno político y uno sociológico o metodológico. En el trabajo se argumenta que la inacabada construcción de Europa habría de seguir la vía de un universalismo reformado que subyace a la última de las aproximaciones al concepto en cuanto proyecto de cosmopolitización orientado a configurar nuevas políticas y nuevos modelos normativos desde una actitud autocrítica de todos los agentes concernidos. Este enfoque se aleja del sueño idealizado del cosmopolitismo ético sin abandonar las aspiraciones normativas del concepto.

## II. COSMOPOLITISMO ÉTICO

El cosmopolitismo de la tradición estoica e ilustrada tiene un carácter universalista, individualista y racionalista. En sus distintas versiones comparte la idea de que existen principios morales universales y abstractos. El universalismo abstrae el pensamiento moral de las realidades históricas y concretas para formular principios últimos y absolutos que atienden a aquello que es común a todo individuo. Implica que toda persona tiene relevancia moral, esto es, que toda persona constituye la unidad última de consideración moral para todos y que de ello derivan demandas para cada uno de los demás. Del hecho de que los principios universales de la justicia global se refieran fundamentalmente a los individuos, en cuanto merecedores de igual respeto, derivan dos consecuencias relevantes: por una parte, la idea de todo ser humano como miembro de un mismo orden moral; por otra parte, la consecuencia de que las asociaciones y organizaciones sólo pueden tener una relevancia indirecta en cuanto sujetos obligados a respetar, proteger y satisfacer derechos de los individuos. Por último, el cosmopolitismo ha sido durante mucho tiempo un pensamiento racionalista cuyo contenido se seguía deductivamente de los principios morales universales (universalismo axiológico abstracto).

La versión más extrema de este cosmopolitismo universalista y racionalista es la que parte en abstracto de las obligaciones éticas de los individuos, considerando que la obligación suprema y más fuerte de cualquier individuo es la que tiene con la humanidad (Scheffler, 2001, cap. 7). Otras obligaciones particulares son sólo modos de alcanzar el bien universal y solamente se pueden justificar por referencia a los principios universales (Nussbaum, 1999). Esta supone una versión cosmopolita de base *ética*. En ella, la diversidad sería tolerada en la medida en que no interfiera con el compromiso primario con la igualdad (entendido como igualdad en lo genérico). Este cosmopolitismo extremo considera fundamental la ciudadanía mundial, superior moralmente a cualquier vínculo local (Calhoun, 2003, pp.537 y ss).

Por definición, no se puede hablar de cosmopolitismos diversos en este sentido ético. Para muchos, la transición de una Europa en clave intergubernamental a una Europa supranacional habría de producirse mediante la integración de todos los individuos, Estados e instituciones europeas en una Constitución común que reconociese aquellos principios trascendentes. Pero lo cierto es que es común hablar en relación con ese contexto constitucional de valores europeos o propios de Europa. Esta afirmación suele hacer referencia al hecho de que estos valores han estado especialmente presentes a lo largo de gran parte de la herencia de pensamiento europeo y han constituido la base de su organización político-jurídica. Y se considera que, con independencia de su origen histórico, esos valores son universalmente válidos en la medida en que se pueden fundar racionalmente de modo abstracto.

Lo cierto es que, como afirma Javier de Lucas, Europa muestra dos caras, la de la creación de los universales y la de la barbarie, tratando de utilizar el racionalismo occidental para colonizar el mundo (De Lucas, 2003, pp.98-99). La búsqueda de lo común se ha presentado siempre en un sentido de oposición a los otros, no solo a los países no occidentales. Recordemos uno de los momentos relevantes del debate sobre la singularidad moral de Europa, que se produjo con ocasión de las manifestaciones y movimientos de repulsa que surgieron tras la intervención de EE.UU. en Irak en 2003. Algunos intelectuales, en gran parte como respuesta al escrito de Jürgen Habermas y Jacques Derrida (2003) publicado en la prensa europea, apelaron a la especial obligación de Europa en ese momento histórico de contribuir a la promoción de la paz y la justicia desde el Derecho internacional y a la conformación progresiva de una política interior mundial. Se sostuvo que Europa debía ejercer esa función especialmente frente a la amenaza que suponía EE.UU. para la perdurabilidad del orden internacional que se había ido gestando durante décadas. En ese momento Iris Marion Young escribió que “desde el punto de vista del resto del mundo, y especialmente desde el punto de vista de los Estados y los pueblos del Sur, la apelación de los filósofos puede parecer más un re-centramiento de Europa que la invocación a una democracia global inclusiva... Me temo que Habermas puede reinscribir la lógica del Estado-nación para Europa en lugar de trascenderla” (2005: 153, 156).

Esta defensa de Europa como alternativa a la hegemonía estadounidense presenta el riesgo de que la europeización acabe definiéndose en oposición a lo externo y adoptando la forma de un euro-nacionalismo (Delanty y Rumford, 2005, pp. 9 y 103). Riesgo que existe también cuando la consolidación de Europa se interpreta como una respuesta defensiva frente a las amenazas de la globalización. La Unión Europea se evalúa funcionalmente desde un cálculo racional de intereses: los Estados reconocen el valor añadido de la cooperación institucionalizada en el fortalecimiento de su posición económica y estratégica.

El problema de estas posiciones es que reducen el proceso de construcción europea a integración o convergencia hacia el interior a partir de valores e intereses comunes,

abandonando la fundamentación central que esa construcción ha de tener desde la perspectiva cosmopolita en este sentido axiológico o ético: la de la responsabilidad moral de Europa y su papel en el mundo. Europa tiene que ser cosmopolita, no solo en virtud de que puede constitucionalizar aquellos principios universales y hacerlos más efectivos para una parte del mundo, sino por su responsabilidad respecto del resto del mundo. Por una parte, Europa es responsable por vulnerar sus deberes negativos en la medida en que su modelo de modernidad basado en las naciones Estado y el capitalismo han favorecido un orden global injusto y sus políticas migratorias y económicas criminalizan a las víctimas de su negligencia. Y, en segundo lugar, Europa es responsable por el incumplimiento de sus responsabilidades solidarias en la conformación de una justicia global. Ambos tipos de responsabilidad son de carácter colectivo y deben afrontarse desde la perspectiva estructural que las genera:

- a) En primer lugar, lo relevante para determinar las responsabilidades no son las intenciones del agente sino las consecuencias, los efectos, que derivan de sus acciones u omisiones.
- b) En segundo lugar, tales acciones u omisiones se insertan en estructuras sociales injustas, en las que los agentes que intervienen tienen distintas posiciones de poder. Decidir en cada caso lo que moralmente se requiere de cada agente para rectificar la injusticia estructural depende de las posiciones que ocupan respecto a tal estructura. Young proporciona una serie de parámetros de razonamiento que puede emplear cada agente u organización para determinar lo que debe hacer. Tales parámetros son: la posición de poder o de influencia sobre los procesos que producen la injusticia; la situación de privilegio o de beneficio respecto de tales procesos; el interés en la superación de la injusticia; y la capacidad colectiva para cambiar la situación injusta, esto es, la importancia de la organización para ejercer más eficazmente la responsabilidad.
- c) En tercer lugar, quienes están mejor situados, en la medida en que resultan beneficiados por esa estructura y tienen la capacidad de rectificarla a un coste razonable, tienen la responsabilidad de hacerlo, con independencia de que pueda identificarse un acto u omisión que suponga una infracción concreta.
- d) Y, en cuarto lugar, tal responsabilidad es una responsabilidad compartida. Esto supone dos cosas: primero, que es una responsabilidad abierta, esto es, que hay que decidir qué es razonable hacer dadas las circunstancias particulares. Y, segundo, requiere una acción colectiva, lo que supone organizar y coordinar acciones particulares para generar cambios en la estructura (Young, 2011).

La responsabilidad de Europa es incontrovertida, como potencia regional que ha contribuido a generar el desigualitario orden internacional vigente y especialmente situada y con capacidad para modificarlo. Tales responsabilidades suponen una exigencia en favor de la acción política, para modificar la estructura que genera la injusticia y

contribuir a la institucionalización de un orden global más justo y eficiente. Más que reposicionar Europa como actor central de la política global, Young considera que habría que descentralizar o provincializar Europa, aludiendo al pensamiento poscolonial de Dipesh Chakrabarty (2000), en el sentido de situar los conceptos universales de la herencia europea en su contexto planteando crítica y discursivamente el modo en que pueden trascenderlo.

## **1. Cosmopolitismo político**

El cosmopolitismo universalista y abstracto no afronta el hecho de que los principios trascendentes pueden ser comprendidos en una diversidad de sentidos desde circunstancias y posiciones diversas y que, bajo su abstracción, se oculta a menudo la imposición de alguna de esas interpretaciones posibles. Una versión moderada del cosmopolitismo universalista es la de aquellos que sostienen que, además de la relación éticamente significativa que los individuos tienen con cualquier otro ser humano, los individuos tienen relaciones y afiliaciones particulares múltiples y en distintos niveles. Y en cualquiera de las sedes en que las personas se encuentren vinculadas por relaciones sociales significativas tienen el derecho colectivo a compartir el control sobre ellas. Esta versión supone una posición de base política del cosmopolitismo, desde la que lo central es plantear cuál es la unidad adecuada para el gobierno democrático y cómo ha de ser un orden global (Held, 1997). También se podrían ubicar en esta versión moderada del cosmopolitismo de base política quienes la interpretan en un sentido discursivo, conforme al que se respeta el valor moral del otro al reconocer que se le debe proporcionar una justificación de nuestras acciones. Todos somos participantes potenciales de conversaciones morales en los distintos ámbitos que afectan a nuestros intereses (Benhabib, 2006, p.18; Forst, 2001, p.166).

Esta es una versión moderada de cosmopolitismo porque no sostiene que lo universal deba ponerse por delante de lo particular en todo caso. El propio Thomas Pogge argumenta que el cosmopolitismo es una posición que implica dar igual peso a los intereses de los extraños que a los de nuestros allegados, pero sólo en determinados contextos. Es cuando un agente esté implicado en el diseño o administración de reglas, prácticas u organizaciones globales cuando tiene el deber de ignorar sus compromisos y lealtades privados y particulares para tratar con igual consideración las necesidades e intereses de todo ser humano. Para el autor (2013, pp.301-302), el compromiso con la igualdad moral supone una serie de restricciones procedimentales y materiales en la toma de decisiones en el contexto global: a) El proceso de toma de decisiones debe ser diseñado de tal modo que todas las personas tengan la facultad de participar en la formulación de las reglas globales y de las instituciones encargadas de ejecutarlas. b) La toma de decisiones globales debe proporcionar incluso a los más vulnerables

oportunidades para ejercer influencia política real que no queden demasiado por debajo de las oportunidades de las que disponen los mejor situados a lo largo del planeta. c) Todos deberían tener la capacidad de participar en las instituciones globales, tales como los mercados y las comunicaciones, en iguales condiciones. d) “En la elección entre dos acuerdos globales propuestos, G1 y G2, si los grupos representativos que se beneficiarían con una decisión a favor de G1 son (i) más numerosos, (ii) peor situados, y además (iii) más ampliamente afectados por el resultado que los grupos representativos que se beneficiarían con una decisión en favor de G2, entonces el compromiso básico con la igualdad moral requiere que se elija G1 en lugar de G2”.

¿Por qué un cosmopolitismo europeo en sentido político? ¿por qué otra forma de coexistencia social interpuesta entre individuo y humanidad? La posibilidad de sedes de decisión transnacionales debería servir para aumentar el grado de inclusión democrática y el umbral de justificación que se vean obligados a prestar los Estados. Estos ya no pueden cumplir sus funciones de modo aislado ni pueden legitimar sus decisiones sin atender los problemas externos. La democracia y la justicia transnacionales no son una opción sino una necesidad. En este sentido, Europa es una oportunidad para aumentar la capacidad de los Estados para cumplir las funciones propias y para afrontar las responsabilidades que los europeos tenemos respecto de los demás.

El debate teórico-político gira en torno a cómo debe ser pensada la democracia en Europa y si el proceso de democratización debe seguir el mismo camino de la formación de las democracias nacionales. Quienes sostienen que es posible pensar la democracia europea en los términos del Estado-nación liberal consideran que la única forma de legitimar la organización política-jurídica europea sería la conversión de la Unión en un Estado federal, esto es, la aceptación de que la autoridad última reside en un *demos* inclusivo o de nivel superior (Mancini, 2000). Esta tesis supone reconocer que “el déficit democrático resulta inherente al tipo de estructura jurídico política que es hoy la Unión Europea y que, aunque en cierta medida pueda ser paliado, no puede ser plenamente superado mientras no se convierta en una entidad política de otra clase” (Bayón, 2007, p.126).

Pero este es precisamente el problema, el considerar que Europa es una entidad del mismo tipo que las entidades que se han organizado conforme al modelo en el que se han desarrollado las democracias liberales nacionales. La particular distribución de poder que existe en la Unión Europea y la heterogeneidad de sus componentes la convierten en una “*polity* novedosa” y ello supone que la cuestión de su democratización no es solo una cuestión práctica sino un desafío para la filosofía política (Innerarity, 2017, p.17-18). Entre la aspiración a un *demos* europeo y un modelo puramente intergubernamental se ubican una pluralidad de propuestas que rechazan la asimilación y pérdida de la diversidad que supone la federalización y admiten que efectivamente Europa se puede configurar como una entidad política diferente que encuentre su legitimidad en modelos

de democracia posnacional o posparlamentaria. En general tales modelos proponen que entren en juego otros actores, otras estrategias de intervención, inclusión y control y otras formas de legitimación a partir de complejos equilibrios entre los anteriores.

La democracia es un fenómeno pluridimensional en el que distintos elementos y ámbitos deben complementarse para aproximarse al ideal de la soberanía popular. Esto es especialmente importante en el ámbito supranacional. Las instituciones de este ámbito que adolecen de graves déficits democráticos pueden reforzar la democracia nacional en alguna de sus diferentes dimensiones (Bayón, 2014), de modo que las democracias nacionales y transnacionales podrían constituir un continuo en el que ambas salgan mutuamente reforzadas. Lo que exige la democracia son procedimientos para la elección y la representación, espacios para la crítica, transparencia de los procesos de decisión, mecanismos de rendición de cuentas, sistemas de contrapesos, instrumentos de compensación de las minorías, espacio público que contribuya a mejorar la calidad de la deliberación y verifique el cumplimiento de los objetivos, etc. Los instrumentos de participación se complementan, además, con mecanismos contramayoritarios para garantizar los derechos y la diversidad. Todo ello demanda diseños institucionales complejos que, cuando resultan insuficientes o ineficientes, deben completarse con espacios e instrumentos de democratización más amplios.

El ideal de la democracia puede tratar de alcanzarse a nivel global de modo progresivo mediante la mutua interacción entre factores muy diversos: el Estado como agente potencial de los principios cosmopolitas en cuanto que dispone de recursos para su ejecución e instrumentos de legitimación capaces de ser reinterpretados con ese fin; cauces de control y crítica desde los movimientos sociales; instrumentos informales de participación capaces de introducir problemas y perspectivas nuevas en la deliberación institucional; regímenes y órganos supranacionales y transnacionales de defensa de derechos humanos que asuman progresivamente competencias hasta entonces estatales; complementariedad y coordinación entre los instrumentos plurales de garantía; etc. El proyecto europeo se debe desarrollar como modo de organización político-jurídica que responde a esta dinámica y que puede servir de modelo a otras intentos de regulación global. Pero para comprenderla de este modo es necesario aludir a un tercer sentido del cosmopolitismo.

## **2. Cosmopolitismo sociológico y metodológico**

En las últimas décadas ha habido una fuerte sociologización del discurso sobre cosmopolitismo, que ha llevado a hablar de un “nuevo cosmopolitismo” (Hollinger, 2002; Fine, 2007)<sup>1</sup>. El término cosmopolita se viene empleando desde la década de los

---

<sup>1</sup> En realidad el giro se ha producido desde una pluralidad de enfoques sociales y en materias diversas que van más allá de la teoría social e incluyen la geografía, antropología, etnología, relaciones

noventa no como apelación a un universalismo axiológico y racional capaz de trascender las particularidades de cada contexto sino como preocupación por la transformación mutua de las múltiples afiliaciones e identidades que emergen en espacios sociales diversos. El compromiso con principios universales se asume desde experiencias y tradiciones específicas, que parcialmente trascienden y parcialmente incorporan la particularidad. Esas solidaridades particulares son primordiales en la definición y protección de los proyectos de vida de todos los individuos, especialmente de los peor situados. Difícilmente pueden pensarse modelos sociales o políticos desde el profundo desarraigo. Pero esos vínculos y comunidades ineludibles no pueden entenderse como homogéneos ni inmutables, ni pueden permanecer aislados. El cosmopolitismo supone el encuentro con los otros, que nos interpela y transforma. Cosmopolita es el que se abre al otro en su diferencia y aprende a vivir en terrenos de transición, y esa experiencia le transforma y transforma su relación con el otro. En este sentido, se puede hablar de una pluralidad de cosmopolitismos, en los que lo local y lo global se constituyen mutuamente en condiciones cambiantes.

Esa actitud de apertura supone que ser cosmopolita implica una orientación hacia espacios ampliados, entidades transnacionales más amplias (Holton, 2002, 167), en una lógica de expansión ilimitada (Beck y Grande, 2006, p.93). Desde la perspectiva sociológica y culturalista el cosmopolitismo se formula como una teoría sobre la sociedad, no como propuesta de políticas o estructuras institucionales concretas, pero indudablemente contiene una propuesta normativa. Su valoración de virtudes políticas como el interés en los otros o la apertura al cambio, tienen su reflejo en una concepción de la política como conversación y transformación. La traducción de esta idea a propuestas institucionales queda abierta. Puede decirse que un cosmopolitismo crítico es el fundamento de la existencia de deberes colectivos *dinámicos* cuyo contenido son actos que generen o institucionalicen las condiciones que hagan posible ese proceso discursivo.

Europa es una variedad histórica de cosmopolitismo que ha emergido como una de las implicaciones de la globalización. La europeización, como modelo de cosmopolitización, está haciendo surgir nuevos modelos culturales y nuevas visiones del orden social desde una relación reflexiva y discursiva de lo nacional y lo global. En esa reflexión, el nivel nacional no debe quedar superado, sino que él mismo se transforma. Las instituciones y sociedades nacionales deben europeizarse y no aparecer solo como fuerzas de oposición a los fenómenos globales. El nexo entre lo local, regional y global ha de ser el lugar para la transformación social de cada uno de ellos (Delanty y Rumford, 2005, pp. 22-

---

internacionales, historia, literatura o teoría política. En todos estos ámbitos el giro cosmopolita ha supuesto superar la lógica excluyente entre lo local y lo global y adoptar una lógica inclusiva y polivalente para la que los espacios son múltiples y mutuamente complementarios. Sobre estas premisas, las humanidades y las ciencias sociales han venido revisando los presupuestos conceptuales, metodológicos, empíricos y normativos necesarios para investigar los fenómenos transfronterizos.

23). El cosmopolitismo, en definitiva, se refiere a creación de algo nuevo (Hollinger, 2002, p.231), a la transformación que surge del conflicto y la mediación entre niveles y espacios diferentes (Krossa, 2012). Por ello, Europa no ha sido ni será una realidad fija sino una “aventura inacabada” (Baumann, 2006).

La Europa cosmopolita es la Europa confrontada a sí misma. Habermas y Derrida ya se refirieron a esta idea de reflexividad respecto de la Europa poscolonial, considerando que, del mismo modo que las naciones europeas pudieron aprender a entenderse a sí mismas en el papel discutible de los vencedores desde la perspectiva de los derrotados, Europa debería a aprender a adoptar esa perspectiva de “los otros”. También Ulrich Beck (2013) escribió que uno de los sentidos y objetivos de la UE es “la experiencia de que hubo enemigos que se transformaron en vecinos”. Pero esta autorreflexión difícilmente puede ser cosmopolita en el sentido sociológico y metodológico si tiene un carácter monológico. Como se preguntaba Iris Marion Young en relación con el escrito de Habermas y Derrida, “¿no sería mejor tener discusiones reales con las personas y los Estados del Sur en términos de igualdad en las que podrían decirles a europeos (y americanos) cosas que tal vez no deseen escuchar acerca de sus prejuicios y deberes?” (Young, 2005, p.157).

El “nuevo cosmopolitismo” reinterpreta el universalismo del cosmopolitismo extremo en un sentido contextual, procedimental e inclusivo. En primer lugar, el cosmopolitismo no implica la renuncia a los vínculos locales. El individualismo abstracto conduce a un cosmopolitismo del desarraigo que perjudica a los menos favorecidos, porque obvia el hecho relevante de que quienes se encuentran peor situados en el proceso de la globalización pueden tener razones especiales para comprender su lugar en el mundo y organizar su acción a través de tales solidaridades (Calhoun, 2003, p. 546). Por ello el cosmopolitismo se adjetiva (Arcos, 2013) con términos en principio contradictorios que aluden a especificidades locales o límites a su universalidad, tales como arraigado (Cohen, 1992; Ackerman, 1994), parcial (Appiah, 2007), situado (Robbins, 1998), vernáculo (Bhabha, 1996), subalterno (Santos, 2009). El cosmopolitismo universalista tiene un origen histórico y geográfico. El universalismo es una posición particular sobre el mundo, no una mirada desde ninguna parte o desde todas partes. Cada versión de él refleja la influencia de su localización social y su tradición cultural. “Los modos en que cada uno se abre a la comprensión y la apreciación de los otros son específicos y nunca agotan todos los modos posibles” (Calhoun, 2003: 544). Como cultura o tradición, no podemos referirnos a un único cosmopolitismo, sino que “una cultura cosmopolita implica que la cultura de alguien es cosmopolita” (Glenn, 2004, p.52).

En segundo lugar, un universalismo procesal se considera la base para aspirar a un espacio transnacional con instituciones y procesos para la discusión, la conversación o la negociación. El cosmopolitismo se concibe, así, más como respeto e interacción con el otro que como modelo normativo o material concreto. No se centra en el análisis

abstracto de los valores universales, sino en el modo en que estos pueden concretarse y adaptarse a la realidad plural y dinámica. El cosmopolitismo se expresa desde los múltiples vínculos y niveles de lo social que se implican y transforman mutuamente en el encuentro. El universalismo que le subyace se traduce en espacios discursivos. De este modo, el cosmopolitismo se congracia con la diferencia al ofrecer vías para hacerla universalmente aceptable.

En tercer lugar, desde la perspectiva de quienes el universalismo ha servido para encubrir el dominio de grupos o intereses particulares, su revisión debe orientarse a incorporar las voces de quienes han sido excluidos. Lejos de la idea racionalista de un proyecto solipsista de sociedad global, un cosmopolitismo crítico debe actuar la aparente contradicción de la “expansión de la universalidad” a la diversidad, a la alteridad de otros concretos (Mendieta, 2007, p.11).

Hace ya algún tiempo Daniele Archibugi escribía que la primera organización internacional que comenzaba a parecerse a un modelo cosmopolita era la Unión Europea (1998, p.219). Europa solo podrá ser cosmopolita como un *proyecto político* que incluya la diferencia interna y externa: la imposibilidad de definir *a priori* desde un modelo normativo las exigencias normativas y prácticas específicas que supone en cada contexto así como la dificultad de precisar el contenido y grado de responsabilidad de cada agente implicado obligan a considerar centrales las cuestiones político-institucionales. Es Europa la que debe definirse o construirse políticamente a sí misma (Beck y Grande, 2006, p. 25). Ese proceso político debe entenderse en un sentido amplio en el que las formas y los actores que participan son múltiples. Las particularidades históricas condicionan el modelo político posible. Una aproximación cosmopolita consiste en encontrar y explotar las capacidades que sujetos históricamente situados tienen para desarrollar proyectos sociales y políticos sostenibles más comprensivos.

El entendimiento de Europa no puede venir de un único centro común (instituciones europeas o espacio público europeo) sino desde cada uno de los espacios locales, nacionales y regionales que la conforman. “Europa no tiene un referente claro o una esencia primordial que garantice la integridad y la continuidad de su civilización” (Delanty, 2006, p.103). Por ello, en lugar de un cosmopolitismo europeo debemos hablar de una Europa cosmopolita como aquella que se abre a la autotransformación interna y externa. La pregunta a la deberíamos responder cuando hablamos de Europa en relación con el cosmopolitismo es “¿cómo puede vislumbrarse y fundarse ... una nueva forma de sociedad y de política, cómo puede afianzarse dentro y fuera...?” (Beck y Grande, 2006, p. 22). Dos conceptos resultan clave en esta redefinición de la política: la ciudadanía plural y las iteraciones democráticas.

La cuestión de la *ciudadanía* resulta central desde este enfoque del cosmopolitismo. La ciudadanía europea no debería verse solo como una cuestión de agregación de las

ciudadanías nacionales o su mera transposición a instancias supranacionales, en la medida en que eso supone reforzar la ya existente exclusión de quienes residen en los territorios nacionales sin ser ciudadanos. “La ciudadanía europea se presenta como el mecanismo que incluye determinadas poblaciones históricas presentes en el espacio comunitario, rechazando a otras, la mayoría con una larga historia, que contribuyen también al desarrollo de la sociedad civil del nuevo organismo político” (Balibar, 2003). Tal como están configuradas en el momento presente, las fronteras son móviles y variables en función de la categoría de sujetos que enmarcan. No se encuentran solo en los márgenes externos de Europa, sino que siguen marcando diferencias internas entre categorías de personas que conviven: los nacionales de países europeos tiene un régimen de ciudadanía muy diferente del que poseen inmigrantes de larga duración no naturalizados, minorías externas, migrantes que cambian habitualmente de residencia y no logran los beneficios derivados de esta, etc.

La ciudadanía entendida como igual titularidad de derechos se ha expandido con el reconocimiento de los derechos humanos en el orden internacional. Pero este avance resulta incongruente con el hecho de que el desarrollo y ejecución de tales derechos sigue en manos de estructuras políticas dependientes de los Estados (Soysal, 1994). La ciudadanía posnacional aspira a que esa universalización de los derechos permita expandir los límites de la pertenencia y la participación en el seno de los Estados y a través de sus fronteras. Las migraciones, el modelo social europeo y las políticas de seguridad son los elementos clave para poner a prueba nuestro modelo de ciudadanía europea, que ha resultado ser más excluyente que el modelo nacional. El cosmopolitismo crítico sería favorable a modelos abiertos o transnacionales de ciudadanía que se definen como pertenencia no exclusiva y se orientan a ampliar la participación democrática. Una “ciudadanía en Europa” en lugar de una “ciudadanía de los europeos” (Balibar, 1994, 2003). Como proyecto transformador, asimismo, el cosmopolitismo supone la institucionalización de espacios legítimos de comunicación en los que sea posible la reinterpretación política y jurídica de los principios universales. La ciudadanía, por tanto, designa una variedad de prácticas, experiencias e instituciones que adoptan una forma o dirección transnacional o no-nacional (Bosniak, 2006).

Para que el Derecho pueda seguir desempeñando su función esencial de control del poder es necesario que sea capaz de incorporar perspectivas plurales. La noción de *iteraciones democráticas* nos habla de los procesos de resignificación jurídica que se generan en contextos en que las instituciones jurídico-formales se ven interpeladas por voces que plantean alternativas para el cambio jurídico. Se refiere a conversaciones continuas en torno a un concepto, un término, una norma, o un principio, que en cada iteración transforma el significado, se enriquece, o cambia (Benhabib, 2006b, pp. 47-49). Mediante ese proceso que se desarrolla desde perspectivas plurales se avanza en el grado de variación aceptable en la interpretación y contextualización de las normas

o principios morales o jurídicos. Los principios son contestados y contextualizados, invocados y revocados, planteados y replanteados tanto por las instituciones como por las asociaciones de la sociedad civil (Benhabib, 2007: 447). Son los miembros de cada unidad política los que se apropian periódicamente de los principios abstractos, fundados normativamente de modo independiente, desafiándolos y reinterpretándolos bajo circunstancias específicas en procesos deliberativos.

Sobre estas premisas, la organización institucional de Europa habrá de suponer una estructura compleja de espacios de poder entre los que existan múltiples interdependencias institucionales y materiales, que no solo operan verticalmente (en los niveles local, nacional, y supranacional) sino también horizontalmente, con actores y espacios plurales que influyen en las decisiones políticas y jurídicas. La diversidad más allá de las fronteras estatales requiere reglas y procedimientos que sean aceptados por todos para adoptar decisiones comunes. El cosmopolitismo supone, fundamentalmente, el deber de organizar las contradicciones y la pluralidad (Beck y Grande, 2006, p.139). Para ello deben diseñarse instrumentos políticos y jurídicos capaces de habilitar espacios para la aproximación jurídica y las iteraciones jusgenerativas, tales como las interacciones dialécticas y de cooperación y reconocimiento entre órganos regulativos, ejecutivos y judiciales; instrumentos institucionales o interpretativos que dejen espacio para las variaciones locales, facilitando la deferencia y complementariedad sobre la imposición y unificación, tales como la doctrina de la protección equivalente de derechos, el margen de apreciación del TEDH, el reconocimiento de ámbitos de autonomía para regímenes normativos distintos del hegemónico o regímenes de subsidiariedad, proporcionalidad o complementariedad; o la constitución híbrida de los cuerpos legislativos, ejecutivos o judiciales que operan en los distintos niveles, tales como los tribunales híbridos constituidos para procesos de transición o la composición mixta de órganos encargados de gestionar planes o proyectos técnicos, económicos o sociales de alcance transnacional.

Pero pensar Europa no es solo pensar en un entramado político-jurídico complejo. Si este es deseable es como condición para hacer posible una ciudadanía europea a partir de valores universales que aquel entramado sea capaz de traducir para una pluralidad de perspectivas y posiciones. Por ello, la cosmopolitización de Europa no puede ser solo ética, ni política sino también social. Como pone de manifiesto Iris Young (2011, pp.156-158), efectivamente los Estados y las instituciones político-jurídicas internacionales son agentes poderosos y esenciales para modificar los procesos estructurales que producen injusticia pero, sin embargo, no podemos pretender que lleven a cabo ese cambio sin una presión pública. Por eso, cuando se habla de la necesidad de una ciudadanía plural no sólo se habla de una pluralidad de niveles institucionales, sino de espacios transversales y cruzados de participación que incluyan la experiencia cívica de los sujetos excluidos (en el sentido, por ejemplo, de Sassen, 2003).

## CONCLUSIÓN

El cosmopolitismo puede ayudarnos a imaginar otra Europa posible, una Europa abierta, capaz de transformar la violencia en acción política colectiva y de actuar como mediadora renunciando a su vocación de potencia (Balibar, 2003). Podemos señalar tres ventajas de adoptar una perspectiva cosmopolita respecto de Europa (Delanty y Rumford, 2005, p.189):

- a) En primer lugar, el cosmopolitismo sitúa el proyecto europeo en relación con lo global. Es un error crear una separación artificial entre Europa y el mundo. Europa no tiene una especificidad moral o identitaria. Aspirar a construir Europa debe ser, al mismo tiempo, una aspiración a trascender las esencias identitarias y ello supone que Europa no puede ser pensada solo hacia dentro sino también hacia fuera, en su relación con el mundo.
- b) En segundo lugar, una perspectiva cosmopolita no contempla el cambio social y político como inherentemente desestabilizador y peligroso y, por tanto, no se aferra a las certezas del *statu quo*.
- c) En tercer lugar, el cosmopolitismo supone apertura al encuentro y la transformación. Europa debería convertirse en un espacio en el que los individuos y grupos puedan experimentar su historia o identidades de modos nuevos y al hacerlo contribuir a generar relaciones sociales y significados normativos distintos (Delanty y Rumford, p.189). El cosmopolitismo es más que la mera co-existencia de la diferencia en el sentido del multiculturalismo. Pero la convergencia no aspira a la cohesión y a la uniformidad y por ello no está reñida con la pluralidad (Delanty y Rumford, 2005, p.23). Es la idea de “integración diferenciada o cosmopolita” de Ulrich Beck y Edgar Grande (2006, pp. 330-343).

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Ackerman, Bruce (1994). “Rooted Cosmopolitanism”. *Ethics*, 104, pp. 516-535
- Appiah, Kwame Anthony (2007). *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*. Buenos Aires: Katz
- Archibugi, Daniele (1998). “Principles of Cosmopolitan Democracy”. En D. Archibugi, D. Held y M. Kohler (eds), *Re-imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity, pp.198-230
- Arcos Ramírez, Federico (2013). “El cosmopolitismo con adjetivos: las alternativas sentimental y dialógica al globalismo liberal”. *Anuario de Filosofía del Derecho*, XXIX, pp.255-290
- Balibar, Etienne (1994). “¿Es posible una ciudadanía europea?”. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 4, pp. 22-40

- (2003). *L'Europa, l'America, la guerra*. Roma: Manifestolibri
- Bayón, Juan Carlos (2007). “Ciudadanía, soberanía y democracia en el proceso de integración europea”. *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº 24, pp. 111-137
- (2014). “Making Democracy Global. Three Models and a Modest Proposal”. En R. Nickel y A. Greppi (eds.), *The Changing Role of the Law in the Age of Supra- and Transnational Governance*. Baden-Baden: Nomos, pp. 85-100
- Baumann, Zygmunt (2006). *Europa. Una aventura inacabada*. Madrid: Editorial Losada
- Beck, Ulrich (2013). “De la apatía a la transformación”, *El País*, 13 de mayo de 2013 (accesible en [https://elpais.com/elpais/2013/05/09/opinion/1368101541\\_586232.html](https://elpais.com/elpais/2013/05/09/opinion/1368101541_586232.html), última consulta 10 de julio de 2017)
- Beck, Ulrich y Grande, Edgar (2006). *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*. Barcelona: Paidós
- Benhabib, Seyla (2006a). “The Philosophical Foundations of Cosmopolitan Norms”. En R. Post (ed.), *Another Cosmopolitanism*. Oxford: Oxford University Press, pp.13-44
- (2006b). “Democratic Iterations. The Local, the National, and the Global”. En R. Post (ed.), *Another Cosmopolitanism*. Oxford University Press, Oxford, pp.45-80
- (2007). “Democratic Exclusions and Democratic Iterations Dilemmas of ‘Just Membership’ and Prospects of Cosmopolitan Federalism”. *European Journal of Political Theory*, 6(4), pp.445-462
- Bhabha, Homi (1996). “Unsatisfied: Notes on Vernacular Cosmopolitanism”. En Garcia-Morena, L. y Pfeifer, P. C. (eds), *Text and Nation*. London: Camden House, pp. 191-207
- Bosniak, Linda (2006). *The citizens and the alien: Dilemmas of contemporary membership*. Princeton: Princeton University Press
- Calhoun, Craig (2003). “Belonging in the Cosmopolitan Imaginary”. *Ethnicities*, vol 3(4), pp.531-568
- Chakrabarty, Dipesh (2000). *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press
- Cohen, M. (1992). “Rooted Cosmopolitanism”. *Dissent*, vol. 39, n.º 4, pp. 478-487
- De Lucas, Javier (2003). *Globalización e identidades. Claves políticas y jurídicas*. Barcelona: Icaria
- Delanty, Gerard (2006). “La idea de una Europa cosmopolita”. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, nº 6, pp. 85-108
- Delanty, Gerard y Rumford, Chris (2005). *Rethinking Europe. Social Theory and the Implications of Europeanization*. New York: Routledge
- Fine, Robert (2007). “Taking the ‘ism’ out of cosmopolitanism: the equivocations of ‘new cosmopolitanism’”. En *Cosmopolitanism*, Routledge, Cambridge, cap.1
- Forst, Rainer (2001). “Towards a Critical Theory of Transnational Justice”, *Metaphilosophy*, vol. 32, 2001, pp. 160-179
- Glenn, H. Patrick (2004). *Legal Traditions of the World. Sustainable Diversity in Law*. Oxford: Oxford University Press, 2ª edn.

- Habermas, Jürgen y Derrida, Jacques (2003). “Europa: en defensa de una política exterior común”. *El País*, 4 de junio de 2003 (accesible en [https://elpais.com/diario/2003/06/04/internacional/1054677620\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/06/04/internacional/1054677620_850215.html)). Última consulta 7 de julio de 2017)
- Held, David (1997). *La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós
- Hollinger, David (2002). “Not Universalists, Not Pluralists: The New Cosmopolitans Find their own Way”. En S. Vertovec y R. Cohen (eds), *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, pp.227-239
- Holton, Robert J. (2002). “Cosmopolitanism or cosmopolitanisms? The Universal Races Congress of 1911”. *Global Networks*, 2 (2), pp. 153-170
- Innerarity, Daniel (2017). *La democracia en Europa. Una filosofía política de la Unión Europea*. Barcelona: Galaxia Gutenberg
- Krossa Anne Sophie (2012). “Why ‘European Cosmopolitanism?’”. En Robertson R., Krossa A.S. (eds), *European Cosmopolitanism in Question. Europe in a Global Context*. London: Palgrave Macmillan, pp. 6-24
- Mancini, G. Federico (2000). “Europe: The Case for Statehood”. En F. Mancini, *Democracy and Constitutionalism in the European Union. Collected Essays*. Oxford: Hart Publishing, pp. 51-66
- Mendieta, Eduardo (2007). *Global Fragments: Globalizations, Latinamericanisms, and Critical Theory*. Albany: State University of New York Press
- Nussbaum, Martha (1999). “Patriotismo y cosmopolitismo”. En J. Cohen (comp.), *Los límites del patriotismo: identidad, pertenencia y ciudadanía mundial*. Barcelona: Paidós, pp.13-32
- Pogge, Thomas (2013). “Concluding Reflections”. En Brock, G. (ed.), *Cosmopolitanism versus Non-Cosmopolitanism. Critiques, Defenses, Reconceptualizations*. Oxford: Oxford University Press, pp.294-319
- Robbins, Bruce (1998). “Introduction Part I: Actually Existing Cosmopolitanism”. En: Cheah, P. y B. Robbins (eds). *Cosmopolitics. Thinking and Feeling beyond the Nation*. Minneapolis: University of Minnesota Press, pp. 1-19
- Rumford, Chris (2005). “Cosmopolitanism and Europe. Towards a New EU Studies Agenda?”. *Innovation* 18(1), pp. 1-9
- Santos, Boaventura de Sousa (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho*. Madrid: Trotta
- Sassen, Saskia (2003). *Contra geografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños
- Scheffler, Samuel (2001). *Boundaries and Allegiances: Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*. Oxford: Oxford University Press
- Soysal, Yasemin N. (1994). *The limits of citizenship*. Chicago: University of Chicago Press
- Young, Iris Marion (2005). “De-Centering the Project of Global Democracy”. En D. Levy, M. Pinsky y J. Torpey (eds), *Old Europe, New Europe, Core Europe: Transatlantic Relations After the Iraq War*. London and New York: Verso, pp.153-159
- (2011). *Responsabilidad por la justicia*. Madrid: Ediciones Morata



# *La poliarquía europea y los valores del pluralismo constitucional*

DANIEL INNERARITY

*Catedrático de Filosofía Política e investigador Ikerbasque en la UPV/EHU*

Cuanto más avanzado es un sistema y más democrática su cultura política, más indeterminada resulta la definición última del poder, la supremacía, la identificación de la responsabilidad, la centralidad que convierte todo en inteligible, la fuente originaria de la autoridad o como lo queramos denominar. Este asunto ha sido motivo de múltiples discusiones y se han ido declinando en torno a la disputa sobre la supremacía, el pluralismo constitucional o el control de democraticidad de las instituciones supranacionales. La Unión Europea es la *polity* en la cual se constata mejor esta ambivalencia porque se trata de la institución política más poliárquica del mundo. Esta idea de la Unión Europea como una poliarquía es lo que mejor resume, a mi juicio, sus valores y sus limitaciones en tanto que modelo de gobierno complejo, donde se combinan, con la correspondiente dificultad, unidad y diversidad. Si no fuera así, si el proyecto europeo se hubiera pretendido como homogeneidad y centralización, la Unión no habría podido avanzar en la integración, implicando en un proyecto común a sociedades tan diversas como sus intereses o trayectorias democráticas, que actúan unidas pero sin ser uno (Nicolaidis 2013, 351); pero esta ausencia de un centro jerárquico también explica buena parte de sus retrocesos, las exasperantes posibilidades de veto y ralentización, en definitiva, las dificultades de cualquier proceso de integración que pretenda al mismo tiempo decidir conjuntamente y respetar la pluricentralidad del espacio político.

Desde el punto de vista de su ontología política la UE es una entidad política sin centro, una “comunidad política con diversos niveles de agregación” (Schmitter 2001). Las instituciones europeas están fuertemente interconectadas pero sin un claro orden jerárquico. El sistema combina principios supranacionales e intergubernamentales en una estructura multinivel y pluralista, más consensual y cooperativa que antagonista y jerárquica. No hay un “punto de Arquímedes” desde el que se despliegue toda la autoridad legal y política (Schütze 2012, 211). La UE plantea un desafiante cambio de paradigma frente al monismo legal y la lógica jerárquica que proceden de la tradición estado-céntrica. Las prácticas europeas de gobernanza son “heterárquicas”; la autoridad no está ni centralizada ni descentralizada sino compartida (Neyer 2003, 689). De ahí la profusión de expresiones como “gobernar sin gobierno” (Rosenau, Czempiel, Zürn),

“derecho más allá del estado” (Volcanseck, Neyer), o “constitucionalización de la política internacional” (Stone) para tratar de identificar un modelo de gobernanza que relativiza el monopolio de la representación de los propios intereses en el contexto de complejas estructuras multi-nivel, en medio de redes transnacionales que se solapan sin formar estructuras jerárquicas que se asemejen a las estatales.

Esta circunstancia está en el origen de las quejas acerca de asuntos en apariencia tan diversos como su falta de inteligibilidad, su intransparencia, su difícil *accountability* o su débil liderazgo. En general, la política en sistemas compuestos, con separación de poderes, tiene poca transparencia, baja capacidad de “*decision making*” y *accountability* incierta. Una pluralidad de centros de decisión suele conducir a una atención pública dispersa. Es difícil no pagar con una cierta irresponsabilidad los poderes compartidos. Hay que considerar además “el problema de las muchas manos” (Bovens 1998, 45; Papadopoulos 2007, 473) y los inconvenientes que esto suele acarrear en términos de responsabilidad.

Detrás de esos déficits hay sin duda carencias que deben corregirse, pero también propiedades que, bajo un cierto punto de vista, pueden ser consideradas incluso como conquistas democráticas. Es cierto que “la falta de transparencia de la *Politikverflechtung* europea incrementa la imposibilidad de sancionar a una persona singular o un partido a causa de una actuación positiva o negativa” (Höreth 1998, 17). Ahora bien, tal vez estemos juzgando esta cuestión desde la matriz del estado nacional cuando deberíamos aprovechar esta circunstancia para pensar una idea más compleja y menos personalista de responsabilidad, formas de hacer inteligible y responsable el poder compartido. Consideremos también el lado positivo de la complejidad, que es un estado de cosas más republicano que democrático, en la medida en que impide la dominación al dificultar, por ejemplo, que se formen coaliciones hegemónicas permanentes y, sobre todo, es un sistema “anti-unilateralista” (Fabbrini 2007, 197). “La dispersión de la gobernanza a través de múltiples jurisdicciones es más eficiente y normativamente superior que el monopolio estatal central” entre otras cosas porque “puede reflejar mejor la heterogeneidad de las preferencias de sus ciudadanos” (Marks / Hooghe 2004, 16).

A la falta de centralidad y la multiplicidad de niveles de la UE, le corresponde ese liderazgo difuso, una escasa polarización y una mayor colegialidad tan poco comprendida. Hay quien interpreta esto como un déficit político pero también puede verse como un estadio avanzado en la evolución de la política, que ha dejado atrás las formas personalizantes del poder soberano. “El problema no es tanto que sea imposible proporcionar una imagen clara de las distintas políticas europeas como que es imposible vincular tales procesos a un conjunto de autores identificables y, de este modo, resolver el ‘problema de la inteligibilidad’ cuyo equivalente democrático es el problema de ‘rendición de cuentas’” (Leca 2009). Si falta liderazgo no es tanto por la personalidad de los líderes europeos como porque el actual conjunto de instituciones, reglas y convenciones no

permite tal función. En este sentido, Europa es un buen ejemplo de ese “lugar vacío” que según Lefort define el núcleo del poder en las sociedades democráticas, un lugar hoy todavía demasiado monárquicamente ocupado, aunque solo sea por la nostalgia de jerarquías, liderazgos personificados, momentos fundacionales, soberanías retenidas o recuperadas y aspiraciones de asegurar una “*Kompetenz-Kompetenz*”. En la UE no hay un poder central que deba ser conquistado en una competición entre partidos políticos y las políticas no son decididas por un gobierno mayoritario sino por una negociación entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión. En este contexto el lenguaje de la política democrática estatal –gobierno y oposición, competición entre partidos, responsabilidad ante los votantes– sería completamente ininteligible (Majone 2009, 33).

El pluralismo constitucional de inspiración republicana puede ayudarnos a entender el equilibrio institucional de la UE, la coexistencia del derecho comunitario con las constituciones estatales y el derecho internacional de una manera no jerárquica (Zetterquist 2012). Más vale que sustituyamos la metafísica constitucional por la pragmática, podríamos decir. La práctica constitucional puede ser más verdadera que el modelo jerárquico tradicional (Halberstam 2012, 86). Pluralistas constitucionales como Kumm y Maduro llevan esta idea hasta el punto de considerar que la cuestión de una autoridad constitucional última permanece abierta en el derecho de la UE (Kumm (2002; Maduro 2003 y 2012). Desde este punto de vista, la “heterarquía” –entendida como la red de elementos en el cual cada uno de ellos mantiene la misma posición horizontal de poder y autoridad– es considerada superior a la jerarquía como ideal normativo en circunstancias de *competing constitutional claims*. Contra la idea clásica de “supremacía”, se trataría de pensar la relación entre los sistemas legales de un modo pluralista más que monista, interactivo en vez de jerárquico (MacCormick 1995, 265), lo que equivale a ir hacia una concepción más modesta y limitada de la primacía, como planteó, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español en su sentencia sobre el Tratado Constitucional (DTC 1/2004).

Hay una larga discusión en torno a cómo debe ser entendido el principio de supremacía del derecho comunitario o –en la dirección inversa– cómo debe asegurarse el límite de la delegación estatal de soberanía. Para unos esto quiere decir que “no hay un núcleo de soberanía que los Estados miembros pueden invocar, como tales, contra la Comunidad” (Lenaerts 1990, 220), mientras que otros piensan que los estados se reservarían siempre un argumento de subsidiaridad o una *Kompetenz-Kompetenz*. En los últimos años se ha ido asentando este condicionamiento, de lo que son buena muestra, en primer lugar, ciertas sentencias de los Tribunales Constitucionales de los estados (particularmente del Alemán), pero también es verdad que esta reserva no sería en ningún caso algo rígido sino una “*resistance norm*” que funciona como un “*soft limit*” (Young 2000, 1594). No es cierto que los tribunales constitucionales hayan adoptado una posición contraria a la idea de la primacía del derecho comunitario. Generalmente han adoptado una posición

intermedia intentando ofrecer la mejor comprensión de los principios rivales que están en juego (Kumm 2005). El otro ejemplo reciente de condicionamiento nacional de la política europea es la reciente introducción de los parlamentos nacionales en la gobernanza europea con el Tratado de Lisboa. Tampoco deberíamos interpretar esta pretensión como el intento de regresar a una Europa controlada por los estados; es mejor entenderla como el rechazo a la concepción de “un orden legal autónomo y jerárquico”, pero no como reposición de una relación jerárquica de otro tipo (Maduro 1998, 8). Como puede comprobarse, la cuestión de la soberanía última no es planteable en la UE en su formato tradicional, con seguridad jerárquica, sino mediante una serie de reservas que la hacen “débil” o contestada, es decir, poco soberana.

Así pues, desde la perspectiva del pluralismo constitucional, la primacía comunitaria no establece una especie de soberanía supraestatal sino que solo regula la interacción entre los niveles que constituyen el entramado institucional de la Unión. En cualquier caso podemos decir que o bien la UE no ha encontrado una solución a la cuestión acerca de quién tiene la competencia de determinar a quién corresponde la competencia (Schilling 1996; Weiler / Haltern 1996) o bien ha dejado de considerarla como un asunto relevante y en esto consiste su principal innovación: la posibilidad de constituir una comunidad política poniendo al margen esta cuestión.

Examinemos el asunto, nuevamente, desde una perspectiva práctica. La peculiar estructura de la UE, sus rondas complejas de toma de decisiones e implementación, es lo que hace hacen que el poder aparezca como débil e indeciso. Sin duda hay en ello muchos aspectos mejorables, pero no perdamos de vista que cuando los instrumentos formales del poder son débiles, asegurar el acuerdo es una parte esencial de su *decision-making*. Como he tratado de mostrar anteriormente, puede que estemos juzgando la calidad política de la Unión desde categorías provenientes del estado nacional y calificamos como débil su peculiar forma de gobernanza porque estamos demasiado acostumbrados a percibir de ese modo a cualquier instancia de decisión compartida y semi-soberana. Una buena prueba de ello es el hecho de que el énfasis en el monopolio estatal de la violencia infravalora la efectividad de procedimientos no coercitivos de gobernanza (Mitchell 1996; Zürn 2005).

Podemos ver en la Europa compleja una manifestación de ese “descentramiento de las democracias” con que Pierre Rosanvallon (2008) indica la pluralización de la vieja voluntad popular –encarnada en el rey o representada en el parlamento, ritualizada en el momento de las elecciones– hacia una desconcentración de la soberanía que se diversifica en momentos, instancias, niveles y funciones. “Una democracia razonablemente efectiva se caracteriza por un grado de centralización ambiguo e inestable, la norma es la fluctuación. Dependiendo de la entidad política, el asunto y el tiempo (...), la intrincada interacción de los actores tiende a generar oscilaciones entre la concentración de poder en el centro y su recolocación en los componentes individuales del sistema”

(Donahue / Pollack 2001, 117). Por eso la profundización en la democracia europea no debe pensarse con el pathos del que surgieron los estados nacionales, a través de algo que visualizara sin fisuras al pueblo soberano; nuestro objetivo consistiría más bien en la tarea menos heroica de garantizar el nivel de complejidad y la cultura política de la limitación, mutualización y cooperación entre los diversos niveles y actores.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bovens, Mark (1998), *The Quest of Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*, Cambridge University Press.
- Donahue, John D. / Pollack, Mark A. (2001), “Centralization and Its Discontents: The Rhythms of Federalism in the United States and the European Union”, 73-117, en Nicolaïdis, Kalipso / Howse, Robert (eds.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press.
- Fabbrini, Sergio (2007), *Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar*, Oxford University Press.
- Höreth, Marcus (1998), “The Trilemma of Legitimacy – Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy”, ZEI Discussion Paper C11, en [http://www.zei.de/zei\\_deutsch/publikation/publ\\_zeic\\_dp.htm](http://www.zei.de/zei_deutsch/publikation/publ_zeic_dp.htm)
- Kumm, Matthias (2002) *The Idea of Constitutional Pluralism*, *Modern Law Review* 65, 317–59.
- (2005), “The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Supremacy before and after the Constitutional Treaty”, *European Law Journal* 11 (3), 262-307.
- Lenaerts, Koen (1990), “Constitutionalism and the many faces of federalism”, *American Journal of Comparative Law* 38, 205-263.
- MacCormick, Neil (1995), “The Maastricht Urteil: Sovereignty Now”, *European Law Journal* 1, 259-265.
- Maduro, Miguel P. (1998), *We the court: The European Court of Justice and the European economic constitution*, Oxford: Hart.
- (2003), “Contrapunctual Law: Europe’s Constitutional Pluralism in Action”, en Neil Walker (ed.), *Sovereignty in Transition: Essays in European Law*, Oxford: Hart, 3–32.
- (2012), “Three Claims of Constitutional Pluralism”, en Avbelj, Matej / Komárek, Jan, *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford: Hart, 67-84.
- Majone, Giandomenico (2009), *Europe as the Would-be World Power*, Cambridge University Press.
- Marks, Gary / Hooghe, Liesbet (2004), “Contrasting Visions of Multi-level Governance” en Ian Bache / Matthew Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press.
- Mitchell, Ronald B. (1996), “Compliance Theory: An Overview”, en J. Cameron / J. Werksman / P. Roderick (eds.), *Improving Compliance with International Environmental Law*, London: Earthscan.

- Neyer, Jürgen (2003), “Discours and Order in the EU”, *Journal of Common Market Studies* 41/4, 687-706.
- Nicolaidis, Kalipso (2013), “European Democracy and its critics”, *Journal of Common Market Studies* 51/2, 351-369.
- Papadopoulos, Yannis (2007), “Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance”, *European Law Journal* 13, 469-486.
- Rosanvallon, Pierre (2008), *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris: Le Seuil.
- Schmitter, Philippe C. (1996), *How to Democratize the Emerging Euro-Politik: Citizenship, Representation, Decision-making*, Berlin: Mimeo.
- Schilling, Theodor (1996) “*The Autonomy of the Community Legal Order*”, *Harvard International Law Journal* 37(2), 389-410.
- Schütze, Robert (2012), “*Federalism as Constitutional Pluralism: ‘Letter from America’*”, en Avbelj, Matej / Komárek, Jan (eds.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford: Hart, 185-211.
- Weiler / Haltern (1996), “The Autonomy of the Community Legal Order-Through the Looking Glass”, *Harvard International Law Journal* 37(2), 411-448.
- Young, Ernest (2000), “Constitutional avoidance, resistance norms, and the preservation of judicial review”, *Texas Law Review* 78, 1549-1614.
- Zetterquist, Ola (2012), “*Out with the New, in with the Old - Neo-Roman Constitutional Thought and the Enigma of Constitutional Pluralism in the EU*”, en Avbelj, Matej / Komárek, Jan, *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford: Hart, 213-229.
- Zürn, Michael (2005), “*Law and Compliance at Different Levels*” en M. Zürn / C. Joerges (eds.), *Law and Governance in Postnational Europe. Compliance Beyond the Nation-State*, Cambridge University Press.

## *A Narrative of Friendship*

***While Europe is desperately looking for its soul,  
it may wonder that its not necessarily to be found in its religious or  
philosophical heritage***

ALEXANDER GÖRLACH

*Affiliate Professor at Harvard University College, in the Defense of Democracy Program of the F.D.Roosevelt Foundation at Harvard.*

*Center for Research in Arts, Social Sciences and Humanities (CRASSH) at the University of Cambridge*

*Carnegie Council for Ethics in International Affairs. He is the publisher of the online-magazine [www.saveliberaldemocracy.com](http://www.saveliberaldemocracy.com).*

The narrative of the European Union has been under threat over the last couple of years. “The project” as many still call (or ridicule) the now seventy-years-in endeavor of its member states seems to not keeping its promise: Peace and prosperity on one hand side would go alongside with social welfare, equality and justice. In the aftermath of the financial crisis in 2008, however, many young Europeans found themselves unemployed and deprived from many options they believed to be coming with an European Union membership.

To them no other conclusion was apt than that the union had outlived its purpose. Since then, Narrative wise, there has indeed only been wide emphasis on the peace side of things. “Never again” as the everlasting slogan for, the epitome of the political union of the Europeans. A mantra with no quality to redeem itself. But, frankly, what could a common new narrative for Europe look like, what would it embody?

There is an agreement that Europe until the present day has been abstinent from a strong tone of identification as one is used from nation states: there is not much fuzz about the flag, the anthem is not revered as one may expect. This makes no wonder: the European Union as a project is designed to outlive the nation state and is therefore all but keen to embrace the mechanisms that made nation states so attractive –and dangerous. The Union is governed by secular bureaucrats. That is useful and prevents wars from breaking out over god and fatherland. On the other hand it makes it difficult for the every day European to relate. God and fatherland have been re-introduced in the discourse through the various nationalistic right-wing movements on the continent that, in order to finger point towards the Muslims as the outsiders and outcast, emphasise on

the Christian heritage of Europe. The demons of the past are all but legit to heal the yearning of Europe for a new, fresh narrative. So what else is there?

Let me share my experience that I made for away from the shores of Europe, our beloved Old World, an experience I made during my years at Harvard University in New England. I was invited as a J. F. Kennedy Memorial Fellow to the Center for European Studies at Harvard in the fall of 2014. I returned for the academic years 2015-2017 and stayed affiliated with the university after those two years in the capacity of an Affiliate Professor.

As a European you realize very quickly that the kind of how you make a friendship is very much different here and there. Americans seem to always rather strive to make friends within the social group they are already assigned to: if you are in law school you only have friends from law school. My friends in law school would only have friends from law school. If you are in the football team, the teammates are your friends. The Europeans on the other hand explicitly seem to search for friends that are different from them. Europeans embraced the diversity, making friends with all sorts of other people, from other faculties and various backgrounds. Amongst ourselves there was an understanding for this way of becoming acquainted. Myself I made friends from all ankles of the Old World: Polen, France, Denmark, Bulgaria, Italy, you name it.

Europe is in search for a new narrative, for an identity: who are we? What defines us? The last time the continent engaged in such an endeavour was when a European constitution was drafted. It was argued whether the document should have an *Invocatio Dei*, if it should invoke God, as some of the European constitutions such as the German one, do. The other camp, led by France, recommended strongly to not bring God into the game. Finally the parties where making peace which the idea to mention the religious heritage of the continent, namely Christianity and Judaism. But what would be come of Islam. Many would argue that this religion, albeit monotheistic, has no place as an identity marker in European history. Others claimed the opposite. In the end the constitution was rejected in reference in both France and the Netherlands. Interpretation is that both electorates didn't want to have Turkey, a largely majority Muslim nation, joining the EU as member. But rejecting the constitution they also rejected this membership –and answered en passant the question whether Islam is welcome in Europe or not.

In the aftermath of these events every country has tried to defined what its believing, behaving and belonging, in short, its identity might be. The Germans for instance argue fiercely over a “*Leitkultur*” (dominant/leading/prevalent culture) that describes what it means to be a German. They have started with this quest in the beginning of the century and not yet come up with a solution. Some argue its the language and the history that makes the Germans German. But how about foreigners that learn German and integrate. Some –not many– would claim that Germanness is nothing you could

learn. The debate is now more than 15 years in and has not brought any real result. The Germany do not know who they are but what they are up against: when German president Christian Wulff stated in an address in 2012 that Islam is a part of Germany he was publicly flogged. The debate ranked from Islam is never and never will be a part of Germany's identity to Muslims belong to Germany but not their religion. The Germans are not alone when it comes to defining an "other": from England (where it triggered, amongst other reasons, Brexit), France, Denmark, the Netherlands, Poland or Hungary you find parts of the parties and the political elite who engage in demonising and scapegoating Muslims.

It is an old rhetoric of populism to pose an "other" against "us", with a double goal: it is to unite your own behind a common alleged enemy and to distract from the real problems a society may have. More bluntly you can observe these kinds of rhetorics in non-democratic societies such as Russia, where members of the LGTB community are outcast, beaten up, tortured and also killed. In Turkey there is a new wave of hunt against the Kurds to be observed and also Christians are a minority that faces severe incrimination by the Turkish leadership that aims to transform the laic republic into an Ottoman-style Muslim State.

There is not much that can be done against that in autocratic, despotic, oligarchic countries. Democracies however are not defenceless. As long as there is a civil society you expose the public to counter-narratives. This is why in countries of this negative transformation such as Turkey, universities, the arts, as in movie and theatre, and the media, as much as NGOs and Think Tanks are attacked. They embody a plural society. You need to bring any opposition under control and start to govern with fear while you conspire to overthrow a plural society. Turkey to stick with this example for a moment, may by all means not be lost! The country was a democracy for more or less 90 years. Yes, it had a volatile history and the military stepping in. Not good. But, it has and is used to a multi-party democracy, to the separation of religion and state and to a free press. In the early Erdogan years the columnists were so mighty (as they were generally in the country), that Mr Erdogan would even at times call them up to discuss their op-eds in which they may have expressed dislike of certain policies. In the last election and in the referendum on changing the constitution half of the population has not voted for Mr Erdogan and his party. So we have to be patient and to see if and how the Republic of Turkey may heal itself from the tyranny of religious populism and autocracy.

The European Union to a large extend has, amongst its members, left "us versus them" behind. The example I was giving about the conviviality we Europeans felt at Harvard is a shining example for this. As the continent has been victim of atrocities, wars, and the Shoa because of the exploitation of so called differences on grounds of ethnicity, religion or denomination. So while we search for a European identity, arguing about whether God should be named in the constitution of the Union or not, what

role Islam may play in this European entity we miss the point: we already have created a narrative of friendship and mutual respect. We did so by deploying a deep common understanding of human relationships: how we build them, how we maintain them, how we cherish them. You may put a person from Island and another one from Italy in a room with someone from Greece and someone from Poland: I am very certain they will immediately find measures of interacting, a language and expose habits, themselves of conversation that will make them deeply satisfy on a human level. Who would have thought this fifty years ago? To some this may sound cheesy, but I would rather argue to invest money to explore and research what Europeans understand and mean when they talk about friendship. To make one thing clear: there is not one single law about friendship: we have laws about marriage and divorce, about birth and death. There is not one single law, at least not that I were aware of, that defines or regulates friendship and its aspects. In Spanish they say “El que encuentra un amigo, ha encontrado un tesoro.” This proverb is taken from the Scripture, the Book Jesus Sprach 6,14. It made its way into used Spanish and could be understood in all corners of the occidental world.

Today's Europe embodied in the European Union has the scope and the bandwidth to integrate a large variety of identities, regional customs, languages, religious and non-religious Weltanschauung. It was designed to overcome national and religious us versus them policies –successfully. That is of course at the expense of efficiency: in the Union there are a many official languages as there are countries. Conduct political affairs becomes an arduous endeavour. But it is worth the cost. Adversaries of the European Union, such as the protagonists of the Brexit referendum in the United Kingdom, had argued that certainly Britain could, as all other countries of the Union, be on friendly terms and live in peace and prosperity. Really? As a matter of fact they never did in the history of Europe. Despite the fact that they were all Christians they fought horrible wars against each other, in the name of nation and in the name of religion. It is for the first time in history and it is only thanks and due to the European Union.

It may be understandable that a young generation may not fully comprehend the horrors of World War II and the Shoa and therefore are not fully tuned in into the “never again” narrative. Also, as laid out before, to them social integration and welfare is an equally valid part of the European equation and promise. The narrative of friendship however is a logical development of a successful “never again” narrative and fully and wholeheartedly comprehended by the second generation of “Eramusers”, those students that study within the Union. It is also true for those who travel for vacation, conduct business or decide to leave for a certain while in another EU member state. Separatism such as in England or Catalonia endangers the European success, because its claims to be gaining Britain back –which has never been lost– or claims that there is an oppression by a central government which there isn't. “Better deals” as they argue for in Britain and Catalonia are to be achieved within the framework that has been established. Whatever

end you have in mind that needs to reinvigorate the outrageous means of “us versus them” has no place in the sphere of friendship that Europe has become.

Europe has drawn the conclusion from the emerge of the photo “Earthrise”, the first photo ever that has been taken from the universe of our planet. The understanding of the world has profoundly changed ever since then. And since we are more than used to this photo we have to bear in mind that thousands of years humans had no ideas about the limitless planet you see from above. From God’s perspective if you will there is no races, no religions and no boundaries. The photo “Earthrise” has sparked environmental and peace movements alike. It has also helped to totally reset our idea of a global friendship, brother and sisterhood and cosmopolitanism. A citizen of Germany today is a citizen of Europe alike as much as he is also an inhabitant of the world.



# *Entre amor y odio. Europa y las emociones que necesita*

BIRGIT ASCHMANN

*Professor, Chair for the 19th Century European History*

*Universiteit von Humboldt - Berlin*

1. Hacia el infierno y de vuelta: la historia ante la integración europea
2. La cronología de la integración europea
3. La “gramática interna” del desarrollo
4. Los motivos pro y en contra – Emociones e intereses

La historia de la integración europea se ha narrado y escrito ya muchas veces. Por tanto, hoy me acercaré a esta historia a través de un enfoque especial: la historia de las emociones. Normalmente la historia de la integración europea se suele contar de una forma muy técnica, sin fijarse en las emociones. A mi entender, esto es un error, porque la perspectiva desde la historia de las emociones ayuda a entender por qué se han esforzado tantas personas tanto para convertir este proyecto en un éxito.

En la actualidad tenemos muchísimas muestras de que las emociones juegan un papel decisivo. Para empezar con las emociones positivas: en los últimos meses muchos pro-europeos han salido a las calles para mostrar su entusiasmo por y para Europa. La iniciativa “Pulse of Europe” se ha convertido en un movimiento conmovedor en muchas ciudades europeas, donde gente de toda clase y edad muestra su adhesión a Europa. Es una fiesta para Europa, y de vez en cuando casi una declaración de amor.

De hecho, esta manifestación de amor es una contra-manifestación. Contra la retórica del odio, usada por los que luchaban a favor del Brexit. Todas estas muestras son una respuesta a todo el odio con el que fue atacado el proyecto europeo en los meses anteriores. Representativo para esta actitud hostil fue la declaración de la ministra británica para Energía, Andrea Leadsom, de junio de 2016: “Mi familia ha vivido diez años en Portugal. Me gustan los alemanes, me encanta la comida sueca, hablo francés. Quiero Europa. Pero odio la Unión Europea y la forma cómo está destruyendo el continente”.<sup>1</sup>

¿La Unión Europea está destruyendo Europa? Suena absurdo. ¿Cómo ha sido posible el desarrollo de tal pensamiento y esta variedad de sentimientos, de amor a odio? Quizás esta incoherencia se puede entender solamente si uno mira hacia la historia de Europa.

---

<sup>1</sup> The Guardian 14.6.2016.

## 1. HACIA EL INFIERNO Y DE VUELTA: LA HISTORIA ANTE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Desde hace dos meses esta historia de Europa tiene una propia casa: el 6 de mayo de 2017 fue –después de diez años de lucha y construcción– inaugurada la “Casa de la Historia Europea”, cerca de la sala de plenos del Parlamento Europeo en Bruselas. En el año 2007 fue el presidente de este parlamento, el alemán Hans-Gerd Pöttering, quien sugirió un museo que debería funcionar –como dijo Pöttering en el acto de inauguración– como fuente de un sentimiento de unidad, de cohesión solidaria.<sup>2</sup> Que justamente esto no es nada fácil, ya lo mostró la discordia durante el proceso de planificar y realizar el museo. Ya la cuestión, dónde y cuándo empezó la historia de Europa, no pudo ser resuelta pacíficamente. Finalmente los organizadores decidieron mostrar la historia sólo de los dos últimos siglos. La casa, así escribió un periódico alemán, quiere subrayar lo que a los europeos llena de orgullo y vergüenza.<sup>3</sup> Ambos sentimientos tienen que ver con los siglos XIX y XX.

Un museo de la historia europea no puede prescindir del siglo XIX. Es el siglo europeo por excelencia. En ningún otro siglo, los europeos han sido tan capaces de dominar todo el mundo como en esta época. La historia global de estos años es por eso sobre todo una historia europea. El siglo XX, mejor dicho: la segunda mitad del siglo XX, es el siglo de la integración europea. Jamás había habido un intento parecido de integrar las naciones europeas en la base de cooperación e igualdad de derechos. Sin embargo, en el medio de estas épocas destacables se encuentran los años ominosos y oscuros de Europa. El historiador británico, Ian Kershaw, ha escrito recientemente un libro fenomenal sobre la historia de Europa de 1914 a 1949 que tiene el título “to hell and back” –hacia el infierno y de vuelta. Cuenta como “Europa en la primera mitad del siglo cayó en un abismo de crueldad y caos, y como de pronto llegó a preparar la base para resurgir asombrosamente como una nueva Europa desde las cenizas de la antigua.”<sup>4</sup>

Es importante: La nueva Europa se explica solamente con el trasfondo del fracaso total de una Europa antigua, separada en naciones que se odiaban mutuamente y que después de una escalada de odio terminaron en la destrucción radical del continente en las guerras mundiales. Es decir: destrucción y cooperación, odio y amor –o por lo menos solidaridad– estas emociones y prácticas están dialécticamente entrelazadas.

Ya poco después de la Primera Guerra Mundial se podía escuchar por vez primera la sugerencia de construir una Europa unida. Las advertencias del conde austriaco Richard Coudenhove-Kalergi, de unir Europa en una confederación de Estados (Staatenbund) parecen hoy en día como los malos presagios de Casandra. En su manifiesto de Europa

---

<sup>2</sup> Bonner General-Anzeiger, 6.5.2017.

<sup>3</sup> <http://www.noz.de/artikel/891472>.

<sup>4</sup> Ian Kershaw: To Hell and Back. Europe, 1914-1949, 2016, p. 7.

de 1924 advirtió: “Las armas están forjadas diariamente en fábricas europeas, para matar a hombres europeos, en laboratorios europeos se están preparando venenos diariamente para aniquilar a mujeres e hijos europeos. Europa está jugando de forma irresponsable con su propio destino y no quiere entender lo que va a llegar. Sin ninguna resistencia se deja empujar hacia una catástrofe inimaginable. La única salvación posible sería “Paneuropa” -una unión de todos los países democráticos de Europa continental.”<sup>5</sup>

Así fue: llegó la catástrofe con sus 55 millones de muertos, entre ellos 6 millones de judíos. Este pasado horroroso fue el fundamento de la historia de la integración europea. En la casa de la historia europea en Bruselas cuelgan algunas cintas metálicas del techo con palabras. Entre otras un dicho del filósofo español Santayana: Quien no conoce el pasado está condenado a repetirlo. El museo mismo respeta esta convicción y quiere recordar a los europeos su pasado oscuro, antes de presentar en su plenitud la historia de la integración europea. Es cierto: es importante, recordar este nexo, ya que la memoria de lo que puede causar el odio y por qué es importante trabajar para la paz está disminuyendo cada vez más en la historia de los casi 70 años de la integración europea.

## 2. LA CRONOLOGÍA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Al principio de la historia de esta integración se encuentra justamente un político británico. Cuando Winston Churchill viajó a Zúrich en el otoño de 1946, sorprendió a todos los jóvenes académicos que en aquel 19 de septiembre de 1946 habían acudido para escucharle. Aconsejó fundar los “Estados Unidos de Europa”.<sup>6</sup> Era tiempo, dijo, de desarrollar un patriotismo más amplio, mejor dicho “el sentimiento de una identidad estatal común.” Alentó a los europeos, que todavía vivían en medio de los escombros de la guerra con el grito: “Let Europe arise!” Quedaban todavía más perplejos, cuando Churchill siguió explicando que deberían ser Alemania y Francia juntos los que deberían empujar el proceso de unificación. “No habrá una resurrección de Europa sin una Francia espiritualmente grande y sin una Alemania espiritualmente grande”.<sup>7</sup> Un testigo recordó años más tarde: “¿Los archienemigos Francia y Alemania deberían formar juntos y reconciliados la base de una unión europea? ¿Había escuchado correctamente? ¿Nada de venganza?”<sup>8</sup>. Durante el siglo XIX y XX los alemanes y franceses habían luchado feroz y reiteradamente contra ellos mismos. Después de la conquista de territorios alemanes

---

<sup>5</sup> El Manifiesto Europeo de 1.5.1924; en: Gerhard Brunn: Die europäische Einigung, Stuttgart 2002, p. 309-312, p. 309.

<sup>6</sup> Winston Churchill: “Rede an die akademische Jugend” vom 19.9.1946 en Zúrich; in: Brunn, Einigung, p. 315ff.

<sup>7</sup> Winston Churchill en su ponencia a la juventud académica en el 19 de septiembre 1946 en Zúrich; en: Brunn, Einigung, S. 315ff.

<sup>8</sup> Neue Züricher Zeitung, 18.9.1996.

por las tropas de Napoleón, Ernst Moritz Arndt había incitado y exigido un odio permanente. Quiso que los alemanes guardaran el odio como la “religión del pueblo alemán” en sus corazones.<sup>9</sup> Solo así –aseguraba Arndt– las fronteras entre Alemania y Francia quedarían seguras. No había sido así: En el año 1870/71 había otra guerra, y después de la anexión de Alsacia-Lorena quedó en la memoria colectiva de los franceses un odio, fácilmente inflamable en la Primera y cimentada en la Segunda Guerra Mundial. ¿Y este odio se debía olvidar?

De hecho, Churchill exigió un “acto beneficioso de olvido”. Es evidente la importancia del olvido como sentimiento de unidad para un grupo. En su definición de “lo que es una nación” Ernest Renan puso ya de relieve al final del siglo XIX que una nación necesita una memoria común y necesita al mismo tiempo olvidar los recuerdos negativos, los que podrían separar a los miembros.<sup>10</sup> Es lo mismo con Europa. Considerando todos los recuerdos negativos que podrían conservar los franceses, asombra el hecho de que en 1947 ya el 61 por ciento abogaban por la unificación de Europa (y solamente un 10 por ciento estaban en contra). Pero quizás fueron justamente los recuerdos de la guerra los que impulsaron a los franceses a decir que sí. Ciertamente es que más tarde este entusiasmo se enfrió.

La cooperación institucional de Europa empezó –algo que vale la pena recordar considerando la actitud actual del presidente americano hacia Europa– con una iniciativa estadounidense. El Plan Marshall (Marschallplan) de 1947 fue destinado a reanimar las economías europeas para dar a Europa la fuerza suficiente de resistir al comunismo y a comprar los productos americanos. Para coordinar la ayuda americana, 16 países europeos fundaron la Organización Europea para la Cooperación Económica. Sin embargo, esta organización no funcionó como precursor de una unión política. Con tal esperanza se fundó el Consejo de Europa en 1949. Pero otra vez dejó decepcionados a los que habían soñado con una cooperación más política. Los que frenaron todo intento en avanzar en tal dirección, fueron los británicos. Finalmente había que aceptar que con los británicos no había una perspectiva, lo que desilusionó tanto más que casi todos los conceptos para una nueva Europa habían contado con Gran Bretaña como líder. Este hueco lo querían llenar los franceses. Ofrecían un concepto sin Inglaterra. Fue el Plan Schuman del ministro de Asuntos Exteriores Robert Schuman, que finalmente marcó el punto de partida fundamental. Propuso en 1950 unir la parte de las industrias de Alemania y Francia que era necesaria para la producción de armas. Un año más tarde, en 1951, los estadistas de Bélgica, de los Países Bajos, de Luxemburgo, de Italia, Francia y Alemania firmaron el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Fueron

---

<sup>9</sup> Ernst Moritz Arndt: *Über Volkshass und über den Gebrauch einer fremden Sprache* (1813); en: Michael Jeismann/Henning Ritter (Hg.): *Grenzfälle. Über neuen und alten Nationalismus*, Leipzig 1993, p. 328-330.

<sup>10</sup> Ernest Renan: *Was ist eine Nation?* Rede am 11. März 1882 an der Sorbonne. Mit einem Essay von Walter Euchner, Hamburg 1996.

justamente estos seis miembros, que poco después quedaron en integrar más sectores de sus economías en una unión aduanera. Esta era la parte principal de los tratados de Roma, firmado hace 60 años, el 25 de marzo de 1957. A la así bautizada Comunidad Económica Europea (CEE) se dirigieron expectativas diferentes. Mientras los unos se contentaban en mirarla como un instrumento puramente económico, esperaban otros que se iba a convertir en núcleo de una cooperación mucho más política.

En cuanto a los resultados económicos, esta historia de integración europea fue un éxito sin parangón. La CEE llegó finalmente a superar a los Estados Unidos como potencia comercial. Era una fase de desarrollo y crecimiento económico que no parecía tener límites hasta que en los años 70 el proceso llegó de pronto a su fin. Ahora sí se habló de los “límites del crecimiento”<sup>11</sup>, expresión que sirvió de título para un famoso libro del Club de Roma.

Ya antes, los tiempos no habían sido fáciles. Francia, que en la etapa fundadora había guiado al grupo hacia una cooperación supranacional, de pronto había cambiado su estrategia. Con Charles de Gaulle como presidente, la marcha hacia una unidad federal quedó frenada a partir de 1958. Él hizo estancar las negociaciones con Gran Bretaña y al mismo tiempo impidió una profundización europea para los estados ya adheridos a la CEE. Esta inmovilidad duró hasta que de Gaulle fue suplantado en la presidencia francesa en 1969. Después de siete años bloqueados, los políticos europeos desarrollaron de pronto una energía ya casi olvidada. Abocó en la cumbre de La Haya de diciembre de 1969, que acordó la ampliación y la profundización europea. Sin embargo: otra vez se pensó más en un acuerdo económico que político: se proyectó una unión económica y monetaria. Este fin común cubrió apenas la discordia entre Alemania y Francia: Mientras que los franceses aspiraban ampliar el mercado agrícola, los alemanes abogaban por una integración de Gran Bretaña, de la que esperaban muchos impulsos reformadores. Las negociaciones con ésta, pero también con Dinamarca, Irlanda y Noruega de pronto avanzaron rápidamente. Con fines bien distintos: Los irlandeses se mostraron como buenos europeos con un 84 % votos a favor del ingreso en el mercado común. Pero el pueblo noruego se negó a aceptar el acceso: un 54 % de los noruegos votaron en contra y mostraron a los estupefactos europeos que la ampliación no era deseada por todo el mundo.

Noruega quedó afuera, pero a partir de 1973 Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda pertenecían a la CEE. Las emociones de los británicos hacia la Comunidad Europea quedaban reservadas. No estaban dispuestos a acompañar a los demás hacia una unión monetaria —y esto ya desde el principio—. Cuando los demás miembros celebraron un espíritu emprendedor comparable al de los primeros años, Gran Bretaña quedaba fría—

---

<sup>11</sup> Donella Meadows, Dennis Meadows, Jørgen Randers & William W. Behrens III: *The Limits to Growth*. Universe Books, New York 1972.

observando sin gran entusiasmo la integración de Grecia en 1981 además de Portugal y España en 1986. Con 320 millones de habitantes existía ahora el mercado más grande de occidente.

En el mismo año de 1986 los políticos firmaron un acuerdo –el Acta Única Europea (die Einheitliche Europäische Akte)– que allanó el camino hacia una paulatina realización del Mercado Común hasta 1992. Fue el camino hacia la Unión Europea. No solamente querían simplificar la vida de cada día de los europeos (con reducir por ejemplo la cantidad de entonces 25 enchufes producidos por la misma empresa para los distintos países europeos). Además trabajaban para el desarrollo de una identidad común: Designaron una bandera azul con un círculo de estrellas como símbolo oficial y escogieron el Himno de la Alegría de Beethoven como himno europeo. Finalmente idearon encuentros para jóvenes, por ejemplo fue el nacimiento del programa de intercambio académico Erasmus. Todo esto terminó en 1992 en el tratado de Maastricht, que estipuló introducir una moneda común en 1999, elaborar una política común exterior y de seguridad y cooperación en el campo de justicia e interior, incluyendo la promesa de una libre circulación dentro del espacio europeo. Desde entonces este conjunto de estados se llama “Unión Europea”.

Hay que confesar, que los acuerdos para la libre circulación sin control de fronteras fue tomado fuera de las estructuras ya establecidas: Fue un convenio separado de los países fundadores (sin contar Italia) que se adelantaban –y al final tenían razón: los demás países les siguieron y el Tratado de Amsterdam fijó las reglas para todos los miembros.

Pues, en estos años, los procesos de integración europea quedaban paralizados por los acontecimientos imprevistos en el Este. La caída del muro de Berlín y el final del imperio soviético cambió todo. Desde el Plan Marshall Europa estaba dividida en una parte oriental y otra occidental. Para la cohesión de la parte occidental siempre ha sido un motivo importante el miedo a la amenaza del este y la defensa contra el bloque oriental. Ahora era inevitable incluir la antigua RDA, que de pronto formaba parte de la República federal. Además había que tratar con la exigencia de los demás países europeos del Este que reclamaban el acceso como si fuera algo obligatorio. Puesto que los países del Sur habían sido admitidos con el argumento de facilitarles la implementación de un sistema político democrático, ahora era difícil denegar este mismo deseo a los estados del antiguo bloque oriental.

Por consecuencia, la Unión Europea decidió en 1993 afrontar la ampliación de los países del Este (Osterweiterung) para asegurar así una “estabilidad institucional como garantía para un sistema constitucional y democrático, que respeta los derechos humanos y asegura los derechos de grupos minoritarios.

Pero antes de que se realizase la ampliación del Este, se realizó la del Norte: En 1995 se unieron Finlandia, Suecia y Austria a la Unión Europea –mientras que los noruegos

por segunda vez habían renunciado a una adhesión. Finalmente en los años 2004, 2007 y 2013 un gran grupo de estados del Este fue admitido en la Unión Europea: desde Polonia hasta Croacia.

### 3. LA “GRAMÁTICA INTERNA” DEL DESARROLLO

Con la expansión de 6 a 28 miembros, la Comunidad ha cambiado bastante. No obstante, en la historia de este proceso es posible destacar algunos hilos rojos, algunas continuidades que funcionan como una forma de gramática de este desarrollo.

Un elemento constante es el vaivén de las cosas, el ritmo de impulso y relajamiento, entre crisis y éxito, entre progreso y retroceso. Eso es importante, si uno quiere juzgar la crisis actual: hay que contextualizarla y hay que saber: la crisis no es un fenómeno nuevo en la historia de la integración europea, sino una parte íntegra, innata. Reiteradamente siguió después de la esperanza la desilusión. Si uno reconstruye la historia de la integración partiendo de la actualidad, uno parece descubrir un hilo rojo con un desarrollo casi automático. Esta impresión esfuma si uno parte desde el pasado y realiza todas las posibilidades que había una vez. Encontraría muchísimas iniciativas que fracasarían en callejones sin salida. Por eso, la historia de la UE es una historia política porque se compone de compromisos, arreglos, acuerdos cuyo éxito dependía de varios factores estructurales y casuales.

Esta red de factores es otro elemento central de continuidad, que siempre habrá que tener en cuenta, quien quiera explicar el éxito o el fracaso de iniciativas de integración.

Esta red está compuesta de (primero) elementos globales, (segundo) aspectos nacionales y (tercero) fenómenos contingentes.

A los factores globales pertenece la economía global. Las crisis mundiales siempre tenían repercusiones en la economía europea. La política de las grandes potencias y el desarrollo de la política global también afecta directamente a la política europea: El Plan Marshall, la crisis de Suez, el derrumbamiento del comunismo –todo tenía sus efectos en las decisiones y en la libertad de actuar de los políticos europeos.

Los aspectos nacionales abarcan experiencias colectivas, que se transforman en memorias históricas. Estas influyen –junto con los intereses materiales– las expectativas en cuanto a la estimación internacional, es decir al estatus de un país, concedido por los demás. A los aspectos nacionales hay que añadir los conflictos internos de cada país. Un político que necesita los votos de los electores, frecuentemente sigue una política europea más conforme con intereses nacionales que europeos.

A los factores contingentes pertenecen acontecimientos impredecibles, como por ejemplo la caída del muro de Berlín, y los personajes europeos. Hay que subrayar lo

importante que eran los individuos concretos en el proceso de integración europea. Con la nacionalidad no tenían que ver (o por lo menos no siempre): Era un francés quien inició la política de supranacionalidad (Robert Schuman), pero era también un francés (Charles de Gaulle) quien frenó justo esta política. Fue un británico (Winston Churchill) que impulsó la fundación de unos Estados Unidos de Europa, y fue una británica (Margaret Thatcher) quien originó una de las crisis más graves de la historia europea. Lo problemático de su comportamiento era, que no solamente se peleó con los estadistas europeos, sino que al mismo tiempo logró convertir el partido conservador anteriormente pro-europeo en un partido decididamente antieuropeo. El que queda absolutamente desconcertado frente al Brexit, debería considerar la larga historia de la actitud británica hacia la integración europea. Quizás las emociones ayudan a entender esta postura; y las emociones tienen una fuerza especial.

#### 4. LOS MOTIVOS PRO Y EN CONTRA – EMOCIONES E INTERESES

Uno de los motivos de la integración europea fue tanto evidente como internacional. Resultó forzosamente del pasado: era el deseo de asegurar la paz y mantenerla. Los primeros textos son testigos de este deseo. Así afirmó también el preámbulo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero que era necesario implementar paz y comunidad, donde dominaban antes “conflictos sangrientos”. Por eso era obligatorio suplantar las rivalidades antiguas con la integración europea a través de la coordinación de intereses. Pero ¿cuáles eran los intereses y en qué relación estaban con el deseo de colaboración pacífica? Muchas veces se olvida que los intereses no se reducen solamente al intento de sacar el mayor provecho económico, sino que están envueltos en un complejo entorno de emociones. Entre ellas: la esperanza (de vivir mejor), la preocupación (de que llegue un nuevo conflicto), el miedo (a perder estatus), la desconfianza frente a otras naciones etc. Qué emociones predominan tiene que ver con muchos aspectos, entre otros la experiencia histórica, por lo cual cada país tiene su propio camino nacional de actitudes y emociones frente a Europa. Y las consecuencias de estos caminos nacionales y estas emociones nacionales son notables hasta hoy en día.

Con respecto a los franceses, hay que contar con el miedo y la desconfianza frente a los alemanes. Durante los dos pasados siglos franceses y alemanes no habían solamente luchado contra ellos mismos, sino también intelectuales habían predicado el odio. Ya a principios del siglo XIX, uno de ellos, Ernst Moritz Arndt, se esforzó por implementar el odio permanente en los corazones de los alemanes, el odio como “religión del pueblo alemán”, que debería fortalecer las fronteras más que barricadas. No sirvió para hacer las fronteras insuperables. Cuando después de la guerra de 1870 los alemanes anexaron

Alsacia-Lorena quedó en la memoria de los franceses un odio, fácilmente inflamable nuevamente en la Primera Guerra Mundial y fijado finalmente con las experiencias de la Segunda.

Con el proceso de integración después de la guerra se superó el odio, pero quedó una desconfianza muy perceptible. Por eso no sorprende que lo que querrían los franceses de una integración europea, era el control sobre Alemania. Además deseaban superar un sentimiento de inferioridad, como admitía Jean Monnet. Europa les ofreció ahora una posibilidad de sentirse líderes en el continente. Lo que explica al mismo tiempo por qué se empeñaban tanto por extrometer a los británicos, que a su vez reclamaban la predominancia en Europa. Era aquel anhelo de sentirse grandes de la antigua “Grande nación” que guiaba muchos pasos en el proceso de integración —un anhelo que es nuevamente palpable si se habla de Macron como el nuevo Napoleón.

Esta preocupación francesa ante las posibles tendencias expansivas de Alemania explica también la gran reserva con la que Mitterrand reaccionó ante la caída del muro de Berlín, mientras que Felipe González apoyó rotundamente al canciller alemán en estos momentos. Representaba un país que mantenía durante siglos relaciones amistosas con Alemania y que había aprovechado mucho del apoyo alemán que facilitó a los españoles su acceso a Europa.

Sin embargo, los ingleses se preguntaron siempre qué les podría costar su participación en la comunidad y si las ganancias económicas compensaban los riesgos. Temían perder su independencia. Ya en 1962 preguntó un miembro del Partido Laborista: “¿Estamos obligados a participar?” y él mismo: “No, no, no (...) Si Inglaterra se convierte en miembro, esto significa el fin de nuestra existencia independiente, sería el fin de una historia de mil años.”<sup>12</sup>

Desde que Margaret Thatcher (con su forma tan agresiva de luchar por algunas ventajas) convirtió a los conservadores británicos en un partido antieuropeo, faltaban emociones pro-europeos capaces de unir Gran Bretaña con el continente. Considerando esta historia, ya no sorprende tanto la agresividad de la campaña Brexit. Floreció sobre una actitud euroescéptica bien cimentada en las décadas anteriores.

La actitud emocional de los alemanes frente a Europa es completamente diferente. Después de que las ambiciones de convertirse en potencia global se esfumaran con el humo y las cenizas de las Guerras Mundiales, los políticos alemanes saben que la cooperación europea es algo imprescindible, no hay otra solución. Además era cierto que cada forma de renacimiento nacional alemán en la época de posguerra sería posible solo en un conjunto europeo. Solo así los vecinos europeos estarían dispuestos a aceptar una Alemania nueva. Sabiendo eso, Adenauer —el primer canciller de la República federal— se

---

<sup>12</sup> Der Spiegel 1962, Nr. 43, S. 85f.

empeñó tanto en realizar la reconciliación franco-alemana y la integración europea. Lo mismo ocurrió después de la caída del muro de Berlín: Helmut Kohl luchaba para una ampliación pero también para una profundización europea como quizás ningún otro estadista europeo. La renuncia al marco alemán (D-Mark) iba a facilitar la acogida de una Alemania reunificada en una Europa común. Los intereses alemanes tienen por eso mucho que ver con el proceso europeo. Los alemanes que habían fundado su identidad nacional durante muchas décadas en un “patriotismo constitucional” es decir, en un texto jurídico, quizás por eso no tienen tantos problemas con el burocratismo europeo. En la casa de la historia europea hay un documento de 6 metros –son las 88.000 páginas de las leyes europeas. Es un monumento al burocratismo aburrido europeo. Sus logros son indiscutibles, pero su potencial de excitar entusiasmo es muy limitado. Por eso, Europa necesita amistades: entre los jóvenes en la sociedad civil y entre estadistas. La amistad entre Kohl y Mitterrand era importantísima, aquella entre Felipe González y Kohl no menos. Son emociones que ayudan a superar los recelos nacionales y el egoísmo de los partidos. Son menos calientes que el amor y el odio –y justamente esto es su ventaja: son mucho más duraderas y la condición previa de que crezca la confianza; probablemente la emoción más importante que necesita Europa.

Quizás queda una última cosa: Probablemente Europa necesita más símbolos y rituales para crear una identidad común. Rituales como este reciente entierro que equivale a una conmemoración europea. Cuando el 1 de julio de 2017 en Estrasburgo el excanciller alemán Helmut Kohl fue solemnemente honrado por los estadistas de todo el mundo –Europa tuvo uno de sus grandes momentos. Qué la declaración de amor más explícito la ofrendase justamente Bill Clinton como expresidente de los EEUU debería tener un momento integrativo para nuestro continente. Este continente que en estos tiempos tiene que buscar una nueva identidad frente a la política actual americana.

Con motivo de la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero se declaró: “No es posible mantener la paz del mundo sin esfuerzos creativos que correspondan a la dimensión del peligro.” En los tiempos pasados la paz no parecía estar en peligro y los esfuerzos eran flojos. Quizá ha llegado el tiempo para idear nuevos esfuerzos creativos.

# *La Unión Europea ante el espejo: éxitos pasados no garantizan éxitos futuros*

JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES

*Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca. Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación<sup>1</sup>*

- I. Aspectos generales: el delicado momento presente de la Unión
- II. Una mirada crítica de la Unión ante el espejo de sus sesenta años de historia: lecciones a extraer y errores a enmendar
  1. Perspectiva histórica: mantenimiento de la paz en territorio europeo
  2. Perspectiva política: la democracia como prerequisite de pertenencia (y permanencia) en la Unión
  3. Perspectiva jurídica: el Derecho como motor de la integración europea
  4. Perspectiva económica: el objetivo del bienestar social como catalizador del apoyo ciudadano a la integración europea
  5. Perspectiva exterior: el importante (pero insuficiente) papel de la Unión en el mundo
  6. Perspectiva cultural: ‘unidos en la diversidad’
  7. Perspectiva conceptual: la difícil concreción intelectual del *objeto político no identificado*
- III. Consideraciones finales: ¿y ahora qué?
  1. Lo primero, salir del bache...
  2. ...y luego profundizar antes de ampliar...
  3. ...y lograr una nueva mirada fresca al proceso de integración

## I. ASPECTOS GENERALES: EL DELICADO MOMENTO PRESENTE DE LA UNIÓN

La celebración del 60 cumpleaños de la firma de los tratados constitutivos de las entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), hechos en Roma el 25 de marzo de 1957, es una ocasión perfecta para hacer balance de los resultados obtenidos durante las seis décadas transcurridas y,

---

<sup>1</sup> Las opiniones vertidas en esta contribución corresponden a título personal al autor y en modo alguno son atribuibles al Ministerio para el que actualmente trabaja.

por supuesto, para poner la vista en los desafíos que plantea el futuro inmediato, que no son precisamente menores. Parece, pues, pertinente calibrar el pasado de la Unión constatando los exitosos frutos obtenidos, pero detectando también los posibles errores en que se haya podido incurrir, para intentar aprender de ellos y, dentro de lo posible, enmendar el rumbo.

No puede realizarse, sin embargo, este balance sin tener presente el delicado contexto en que nos encontramos actualmente. Ciertamente, no descubrimos nada al afirmar que el proceso de integración europea atraviesa en estos momentos por una importante crisis. Y no es una crisis más como aquellas otras por las que ha atravesado la Unión durante sus seis décadas de vida. Probablemente no sea exagerado decir que es la crisis más profunda de la UE. No en vano, ha habido autores que, con cierta elocuencia provocativa, han hablado de ‘las siete plagas’ de la UE para describir el momento crítico en que nos encontramos. Lo cierto es que, con la retórica que se desee, la crisis bancaria y del euro, el colapso de economías como la griega, la crisis de los refugiados y los movimientos migratorios en masa, el terrorismo internacional, la inacabable guerra de Siria, el auge del populismo xenófobo y antieuropeo y, sobre todo, el *Brexit* han hecho mella profunda en el propio proceso de integración europea. Por todo ello, parece claro que por primera vez desde 1957 ha estado seriamente en juego la propia existencia de la Unión. Tampoco sería justo ignorar, como recientemente dijo el presidente de la Comisión con ocasión del debate sobre el estado de la Unión en septiembre de 2017, que ahora soplan mejores vientos para la Unión.

Por otro lado, no cabe tampoco mirar hacia otro lado al constatar con enorme tristeza cómo algunos Estados miembros ponen en solfa valores y principios esenciales de la Unión y, más aún, de la propia cultura jurídica y política de nuestro continente. Los valores y principios recogidos en los artículos 2 y 4 TUE son (y deben seguir siendo) la irrenunciable seña de identidad de todos los Estados que formen parte (y quieran seguir formando parte) de la UE. Sin ello el proceso de integración perdería su esencia irrenunciable. Precisamente, la defensa cerrada de la dignidad humana, la democracia, el Estado de Derecho o la protección de los derechos humanos ha sido el espejo en el que se han querido mirar durante las seis décadas pasadas aquellos Estados que se veían privados de tales principios por dictaduras de dispar naturaleza, como lamentablemente fue el caso de España durante mucho tiempo. El sueño europeo ha ido siempre ligado al doble anhelo de desprenderse de las cadenas que impedían alcanzar esos valores y principios, así como de disfrutar del llamado ‘estado de bienestar’, que siempre ha generado la pertenencia a la Unión. Si ese doble anhelo desaparece o simplemente se diluye en exceso, la Unión, antes o después, terminará perdiendo su sentido para buena parte de la ciudadanía; y sin apoyo de la ciudadanía no hay proyecto europeo que se sostenga. Va, pues, en beneficio de la pervivencia del proceso de integración incentivar el debate serio y sosegado para buscar fórmulas que nos permitan aprovechar esos nuevos vientos favorables.

De ahí que más que nunca, quienes, como *Eurobasque* –a la sazón cofundador del Movimiento Europeo Internacional en el Congreso de La Haya de 1948–, hacemos una apuesta comprometida a favor del proceso de integración europea desde un prisma eminentemente *federal*, hayamos de movilizarnos en defensa del mismo. Nada mejor para ello que participar en un curso de verano como el organizado por *Eurobasque* en el Palacio de Miramar (13 de julio de 2017), del que trae causa esta publicación, para analizar, discutir y elucubrar la manera de contribuir de manera realista al avance del proceso de integración. Y conviene hacerlo, tomando palabras pronunciadas por el propio Presidente de *Eurobasque* durante el mencionado curso, a modo de ‘utopía realista’, y, como igualmente afirmó en su momento con gran atino Francisco Javier de Landaburu, “sin perder su alma”. Esos dos elementos son buena brújula para guiar la nave de la Unión por las convulsas aguas que le está tocando surcar. Para ello, como ya hemos anunciado, trataremos en primer lugar de realizar un análisis crítico de los sesenta años de proceso de integración (II) y, a partir de ello, estar en situación de poder responder someramente a la pregunta clave de ¿y ahora qué? (III).

## II. UNA MIRADA CRÍTICA DE LA UNIÓN ANTE EL ESPEJO DE SUS SESENTA AÑOS DE HISTORIA: LECCIONES A EXTRAER Y ERRORES A ENMENDAR

Para que la mirada de la Unión ante el espejo de sus sesenta años de historia sea realmente efectiva ha de hacerse, en primer lugar, de manera crítica. Sin duda, en el balance final las luces se imponen claramente a las sombras, pero sin analizar con franqueza los errores cometidos difícilmente se podrá aprender de ellos y enmendar el rumbo, dentro de lo materialmente posible. En segundo lugar, para que la mirada no resulte miope es más que conveniente despojarse de aproximación estrictamente jurídica. Sin duda, el Derecho ha sido el motor de la integración europea. Pero la mirada ha de dirigirse a un horizonte mucho más amplio que el de meramente jurídico (3). Ha de abarcar, en nuestra opinión, también otra media docena de facetas, a saber, la histórica (1), la política (2), la económica (4), la internacional (5), la cultural (6) e incluso la propiamente conceptual (7).

### 1. **Perspectiva histórica: mantenimiento de la paz en territorio europeo**

No cabe duda, en nuestra opinión, que el principal activo del proceso de integración ha sido el haber logrado traer paz duradera a un territorio resquebrajado por dos guerras mundiales y en el que durante su historia moderna y contemporánea raramente ha existido una generación que no haya conocido la guerra en primera persona. La

firma del Tratado de la CECA sirvió para, poniendo en común las producciones (de carbón y acero) necesarias para la producción de armamento, rubricar formalmente la reconciliación franco-alemana, desterrando los fallos garrafales que se habían cometido con el Tratado de Versalles pocos años antes. A partir de ahí, la firma de los Tratados de Roma en 1957 y la puesta en marcha de la CEE y la CEEA lograron inocular el antídoto contra la guerra en Estados que hasta la víspera habían sido contendientes perennes en el campo de batalla. Quienes comparten mercado, quienes deciden conjuntamente en instituciones comunes, quienes construyen intereses entrelazados, quienes logran bienestar común, quienes estudian juntos, quienes forman parejas entre sí... no recurren a las armas para resolver sus conflictos. Es este un éxito palmario del que todos debemos congratularnos. La UE ha servido para encauzar los conflictos, que son inherentes a cualquier comunidad (más si es tan heterogénea y diversa como la UE), por medios diferentes a la fuerza bruta.

Bien es cierto, no obstante, que, como nos recordaba el autor de *La paz eterna (Das ewige Frieden)*, ésta en realidad sólo existe en los cementerios. Por muy unimaginable que nos parezca ahora la posibilidad de una guerra en territorio de la Unión, que ciertamente lo es, no es algo que debiéramos dar por sobreentendido. De hecho, no estoy nada seguro de que hayamos sido capaces de transmitir a las generaciones más jóvenes el valor capital de este logro. Es comprensible que, para quien no ha conocido más que períodos prolongados de paz, dé ésta por sobreentendida. Pero sería un grave error pensar así. La historia nos muestra a las claras la fragilidad de la paz. Como bien nos ilustraría un somero repaso histórico al contexto previo a la I Guerra Mundial, una situación de paz puede cambiar rápidamente y, con las (desgraciadas) circunstancias precisas, un detonante aparentemente menor puede generar enfrentamientos que pocos años antes se consideraban impensables.

Por otro lado, tampoco podemos ponernos una venda en los ojos y olvidar que en el patio de nuestra propia casa, en los Balcanes, fuimos incapaces de evitar el horror. Quienes durante años fueron conciudadanos y vecinos fueron capaces de cometer tropelías atroces a las que el Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia les ha puesto nombre propio (y condena).

Y, en tercer lugar, tampoco debemos olvidar que el terrorismo yihadista ha puesto su punto de mira en los Estados occidentales, atacando pilares básicos de nuestra sociedad y buscando probablemente una guerra difusa de nuevo cuño.

No estará, pues, de más insistir todo lo preciso en la necesidad de inculcar a nuestros jóvenes el valor de la cultura de la paz; no desdeñar entre los hoy socios comunitarios el valor de tener instituciones comunes para resolver los conflictos interestatales antes de que degeneren en vías diferentes a las jurídicas o diplomáticas; y reforzar los mecanismos de defensa común (en especial la llamada 'cláusula de solidaridad') frente a la amenaza terrorista.

## **2. Perspectiva política: la democracia como prerequisite de pertenencia (y permanencia) en la Unión**

Íntimamente ligado con lo recién expresado, también ha sido un logro mayor del proceso de integración europea el consolidar la democracia como seña de identidad propia: es requisito para el ingreso; y es requisito para la permanencia. Probablemente la inteligente simbiosis política entre el modelo democristiano, que se separaba claramente de los fascismos, y el modelo socialdemócrata, que se desmarcaba de manera también indubitada de la órbita comunista, logró alejar las dictaduras de todos aquellos Estados que participaban en el proceso de integración. Logró, además, una *vis expansiva* externa, dada su consideración como requisito para la adhesión. Así, en primer término, dictaduras militares como las de España, Portugal o Grecia se veían privadas de la posibilidad de formar parte de esas Comunidades, en tanto presentaran una credenciales suficientemente acreditadas en materia democrática; de ahí que, hasta la década de los ochenta del siglo pasado, no se materializara la adhesión de esos Estados. Y, en segundo término, tampoco las dictaduras de la órbita soviética pudieron, por motivos también obvios, adherirse a la Unión, mientras que sí lo lograron una vez establecidas democracias en su seno tras la caída del ‘telón de acero’, produciéndose, por cierto, una oleada de adhesiones, cuya asimilación por el tejido de la Unión no ha sido nada sencilla. Pero, por lo aquí interesa, la consolidación de la democracia como un principio irrenunciable para la entrada (y permanencia) es evidente y se da por descontado.

Ahora bien, con ser cierta esta afirmación, conviene detectar también algunas sombras al respecto. Señalaremos cuatro. En primer lugar, a nadie se le escapa que en el momento presente algunos Estados miembros de la Unión están conociendo procesos de debilitamiento preocupante en materia democrática, amén del surgimiento de partidos de corte populista —y hasta claramente xenófobo— que a algunos les evoca recuerdos de épocas pasadas, que creíamos irrepetibles. Es, pues, una cuestión que habrá de tenernos bien alerta, tanto a los Estados miembros como a la propia Unión, existiendo instrumentos suficientes para, llegado el caso, asegurar el mantenimiento de este requisito. Sirva mencionar para casos extremos el proceso de suspensión de pertenencia a la Unión recogido en el artículo 7 TUE y sobre el que volveremos más adelante (*vid. infra*, II.3).

En segundo lugar, siguiendo en la estela de los Estados, quizá cabría plantearse si no se ha producido en los últimos tiempos una excesiva concentración de poder por parte de los partidos políticos, que ha tenido como consecuencia un preocupante alejamiento de la política por parte de sectores relevantes de la sociedad. A la par, las estructuras de esos partidos han controlado también en exceso los procesos de designación de los puestos principales de las instituciones públicas, incluidas las europeas; y no solo de las listas electorales al Parlamento Europeo.

En tercer lugar, situándonos ya en la orilla comunitaria, yo no me atrevería a aceptar sin más la manida referencia al ‘déficit democrático’ de la Unión. Difícilmente puede pretenderse trasladar miméticamente a la estructura institucional comunitaria los modelos de los Estados. La doble legitimidad de la Unión (de los Estados y la democrática) encuentra el reflejo democrático en un Parlamento Europeo, que es elegido por sufragio universal directo desde 1979 (legitimidad democrática formal) y ostenta también funciones perfectamente equiparables, salvadas las peculiaridades derivadas de su naturaleza de organización internacional, con las de cualquier parlamento nacional: ejerce el control político a la Comisión, participa activamente en la elaboración del presupuesto y colegisla junto al Consejo en la inmensa mayoría de ámbitos competenciales de la Unión (legitimidad democrática material). El problema, como bien ha diagnosticado recientemente Daniel Innerarity en su libro *La democracia en Europa: una filosofía política de la Unión Europea* (Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2017), es la falta de conocimiento, la falta de transparencia y la enorme complicación del sistema de la Unión. Ciertamente, pueden mejorarse aún ciertos elementos de la Unión para profundizar en la consolidación del principio democrático, por ejemplo, extendiendo el procedimiento de codecisión a los ámbitos competenciales (residuales) donde aún no se aplica. Pero el problema fundamental no es ese, sino más bien la lejanía y el desentendimiento con la que la ciudadanía sigue viendo a las instituciones europeas, también al Parlamento Europeo, cuyos miembros siguen eligiéndose con gafas nacionales.

Y, en cuarto lugar, la principal carencia, que en el fondo es probablemente causa de la deficiencia recién reseñada, deriva de la ausencia de una verdadera opinión pública europea. Sin ella, que actualmente no es otra cosa que la suma de las opiniones públicas nacionales, no hay sociedad civil propiamente europea; y sin ésta desaparece el cimiento fundamental sobre el que asentar el edificio democrático. Es, empero, una deficiencia que no tiene fácil solución; y menos aún si ésta debe encontrarse de forma rápida.

### **3. Perspectiva jurídica: el Derecho como motor de la integración europea**

Difícilmente se podrá discutir que el Derecho ha sido en buena parte el verdadero motor de la integración europea. Por un lado, el Tribunal de Justicia (TJUE) asumió desde el primer momento un papel de *Tribunal Constitucional* de la Unión y, con los instrumentos de la ‘interpretación dinámica’ del Derecho de la Unión, ha logrado impulsar de manera definitiva la construcción de un ordenamiento jurídico propio. Ha diseñado principios esenciales (autonomía, primacía, eficacia directa, etc.). Ha garantizado el cumplimiento de las obligaciones comunitarias por parte de los Estados

miembros y también de las instituciones a través de un complejo sistema de recursos judiciales, que convierten a cada juez nacional en juez de la Unión; estos no sólo tienen la posibilidad (u obligación si sus decisiones no admiten recurso) de preguntar al TJUE cuando tengan dudas sobre la interpretación o aplicación del Derecho de la Unión, sino que en realidad son verdaderos jueces comunitarios que aplican a diario las normas comunitarias con efecto directo (reglamentos y decisiones) y las normas nacionales de transposición de las normas comunitarias sin efecto directo (directivas).

Por otro lado, fruto de esa jurisprudencia, pero también de la voluntad expresa de los Estados miembros, la Unión se ha constituido como una auténtica ‘Comunidad de Derecho’ con dos pilares esenciales: en primer término, el principio del ‘Estado de Derecho’, que opera como límite infranqueable a cualquier actuación de la Unión o de sus Estados; y, en segundo término, la garantía de protección de los derechos fundamentales, cuya concreción material en la Carta incluye derechos de última generación. Todo ello se ha materializado además en el marco de un proceso de construcción de un nuevo *espacio jurídico europeo* en el que resulta imprescindible el diálogo judicial entre los tres tribunales de naturaleza constitucional y con vocación de ‘última palabra’, que operan sobre dicho espacio, a saber, el TJUE, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y los propios Tribunales Constitucionales nacionales. Es, de hecho, una cuestión a la que hemos dedicado gran atención en los últimos tiempos (nos remitimos a nuestra reciente contribución “El TJUE como actor de la constitucionalidad en el espacio jurídico europeo: la importancia del diálogo judicial leal con los tribunales constitucionales y con el TEDH”, *Teoría y realidad constitucional*, núm. 39, 2017, pp. 235-269).

Ahora bien, siendo cierto todo lo dicho, no pueden dejar de constatarse algunas deficiencias no menos claras. Señalaremos de nuevo cuatro de ellas. De entrada, difícilmente puede soslayarse la enorme complicación del ordenamiento jurídico resultante. Sin duda, el Derecho de la Unión puede resultar un ‘paraíso para juristas’ especializados, donde somos capaces de hacer filigranas jurídicas para resolver cuestiones sin parangón en el Derecho nacional o en el Derecho Internacional. La UE inventó los llamados acuerdos internacionales mixtos. Recurrió a acuerdos *per se* (fuera de los tratados constitutivos, pero para regular cuestiones que encajan dentro de competencias de la Unión) cuando resulte necesario. Consideró tratado internacional celebrado de manera simplificada lo que eran decisiones que aprobaban directamente los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo (pero sin actuar éste como institución de la Unión). Y ahora, con el *Brexit*, el artículo 50 TUE está poniendo a prueba la imaginación de los servicios jurídicos de la Comisión y del Consejo (y también de los Estados). Pero, al final, el sistema jurídico resultante es inaccesible incluso para operadores jurídicos nacionales razonablemente bien familiarizados con las herramientas jurídicas.

Tampoco pueden obviarse, en segundo lugar, las muy serias amenazas que en la actualidad están sufriendo en algunos Estados miembros tanto el principio de Estado

de Derecho como la garantía de algunos derechos fundamentales. Si se maneja con visos de seriedad la posibilidad de impulsar la puesta en marcha del mecanismo extremo de suspensión de “determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto” en el Consejo, en caso de violación grave y persistente de los valores de la dignidad, la democracia, la libertad, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos (art. 7 TUE en relación con el art. 2), es evidente que la situación es muy seria. Pero, además, sin llegar a esos extremos, habría que ver con preocupación la tendencia de protección a la baja que están experimentando derechos como el de asilo; o, por ser más preciso, la garantía de que gozan los refugiados por mor de la Convención de Ginebra, de 28 de julio de 1951, sobre los refugiados, y del propio Derecho de la Unión (arts. 18 y 19 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE).

Igualmente, en tercer lugar, no son escasos los autores que detectan una cierta hipocresía en materia de derechos fundamentales, como consecuencia de tratar de mantener un estándar de protección elevado *ad intra*, para los ciudadanos europeos, pero reducirlo notablemente *ad extra*, respecto de los extranjeros que llegan al territorio de la Unión; o respecto de los que no llegan como consecuencia de la aplicación de acuerdos con Estados terceros en los que el concepto de ‘Estado seguro’ a los efectos de la Convención de Ginebra no siempre resulta evidente. Sin exagerar sus efectos y sin obviar que el control de las fronteras exteriores de la Unión es un prerrequisito ineludible para el adecuado funcionamiento del espacio Schengen, parece exigible una cierta autocrítica al respecto. La *auctoritas* del sistema jurídico de la Unión depende en buena parte de ello.

Por último, en relación con el diálogo judicial en ese nuevo espacio jurídico europeo, no puede pasarse por alto el ‘egocentrismo judicial’ del TJUE, que a la hora de articular ese diálogo no se aplica a sí mismo lo que sí exige sin titubear a los Tribunales Constitucionales. De otra manera no se entiende su perenne resistencia, en contraste con su interpretación generosa en el resto de materias, a aceptar la celebración de cualquier acuerdo internacional que conlleve el reconocimiento de jurisdicción a cualquier tribunal que pueda revisar o controlar de cualquier modo decisiones de aquél. Por ser precisos, el pronunciamiento en relación con la posible adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que ordena el TUE (art. 6.2), resulta simplemente indefendible en términos jurídicos. El TJUE estimó que la adhesión negociada entre la UE y los Estados Parte del CEDH, violaba el principio de autonomía del Derecho de la Unión, haciendo una interpretación absurdamente amplia del mismo (dictamen 2/2013, de 18 de diciembre de 2014). El control externo de las decisiones de la Unión o de los Estados al ejercitar el Derecho de la Unión por parte del TEDH, cuando esté en juego la posible violación de un derecho fundamental, es una garantía exigida por los tratados constitutivos y querida por los Estados que no puede ser bloqueada por el TJUE en los términos en que lo ha hecho. No es ésta cuestión baladí,

ya que el Alto Tribunal de la Unión pone en peligro el diálogo judicial en el espacio jurídico europeo. Por una parte, quien podría provocar, antes o después, una reacción del TEDH, revisando la que se denomina doctrina *Bosphorus*, en la que presumía en tanto llegaba la adhesión de la UE al CEDH una protección equivalente de los derechos por el TJUE; o incluso también de los Tribunales Constitucionales en relación con la controvertida cuestión sobre el posible control de los actos de la Unión cuando podrían haberse dictado sobrepasando las atribuciones de competencia realizadas a la Unión por los Estados (actuaciones *ultra vires*).

#### **4. Perspectiva económica: el objetivo del bienestar social como catalizador del apoyo ciudadano a la integración europea**

No puede perderse de vista tampoco que un objetivo esencial de (todos) los procesos de integración regional es el de lograr un desarrollo económico a través de la progresiva liberalización de los mercados y la puesta en común de los factores de producción. Según sea la pérdida de soberanía a la que estén dispuestos los Estados partidarios del proceso puede tratarse de una simple unión aduanera, de las que ha habido tantas en la historia, o, como es el caso de la Unión, de un mercado único sin fronteras interiores, en el que circulen libremente las mercancías, los trabajadores, los servicios y los capitales; e incluso para algunos de sus Estados se ha creado una moneda única acompañada, en el marco de la Unión Económica y Monetaria (UEM), de una competencia exclusiva de la Unión en política monetaria. El fruto inicial de este proceso no deja, en nuestra opinión, duda sobre su éxito. Ha logrado superar la fragmentación de los mercados nacionales y convertir a la Unión en la principal potencia comercial del mundo; ha permitido multiplicar, de media, por cinco el nivel de renta per cápita de sus ciudadanos; ha creado un modelo de ‘Estado asistencial’ (‘Estado de bienestar’) sin parangón en el mundo; y ha logrado, a través de los fondos estructurales, una transferencia real de recursos de los países más desarrollados a las regiones más desfavorecidas sin precedentes en la historia. En realidad, hasta la última crisis económica prácticamente nadie ponía en duda el éxito rotundo del modelo económico europeo. Antes al contrario, las críticas solían venir del descuido de los aspectos no estrictamente económicos.

Ahora bien, tras las gravísimas consecuencias generadas por la crisis económica y financiera, el panorama ha cambiado de manera rotunda. No parece que debamos caer en un negativismo absoluto que dé al traste en el sentimiento colectivo con todos los logros conseguidos en las cinco décadas anteriores. La Unión sigue disponiendo de un nivel de asistencia social y de bienestar económico general que es mirado con envidia por la mayor parte del mundo. Pero ello no es óbice para constatar a renglón seguido que existen también importantes elementos a enmendar antes de que llegue la siguiente crisis cíclica. De nuevo escogeremos cuatro de ellos.

Así, se debería reconocer, en primer lugar, las consecuencias sociales dramáticas que ha tenido para algunos Estados de la zona euro –con Grecia a la cabeza, pero también España o Portugal– la política monetaria severa adoptada por el Banco Central Europeo, con la batuta germana, olvidando por completo el coste social de las mismas. Ha provocado además una profunda brecha entre, si se nos permite la ironía frecuentemente leída en algunos medios centroeuropeos, *países buenos y ahorradores* (del centro y norte europeo) y *países malos y derrochadores* (los mediterráneos, básicamente). Consecuencias como las padecidas por los ciudadanos griegos resultan impropias de una Unión con voluntad de integración política. Cabrá exigir la adopción de medidas de disciplina presupuestaria (e incluso estructurales) que reconduzcan las cuentas públicas a los criterios fijados por los tratados en un plazo razonable. Pero el precio no puede ser estrangular económicamente a todo un país hasta límites lindantes con el enañamiento. Mal cabrá esperar que esos ciudadanos, una vez pasadas las etapas más graves de la crisis (si realmente pasa para muchos de ellos) sientan atracción y defiendan el proceso de integración europea. Se han erigido en estos últimos años muros mentales entre países de la eurozona que no será nada fácil derribar.

Ello, ha ido de la mano, en segundo lugar, de un progresivo olvido de la dimensión social en las actuaciones de la Unión, que también debería ser enmendado de inmediato, si se desea recobrar una cierta adhesión al ideal europeo. No puede haber UEM sin un verdadero Banco Central como última instancia, cuya brújula no sea solo la estabilidad de precios. El desempleo ha de ser también un criterio a considerar en situaciones de crisis graves; y la conversión del BCE en prestamista de última instancia en un marco de mutualización de la deuda (aunque sea solo parcial y con condiciones) ha de ser algo más que una mera aspiración. Es un complemento típicamente federal que daría estabilidad futura a la UEM.

Igualmente, en tercer lugar, el diferencial de renta entre las regiones más ricas y las regiones más pobres sigue aumentando, pese a la positiva actuación de los fondos estructurales. Es otro elemento a limar si realmente se quiere avanzar en la conversión del mercado único en un ente político con vocación federal. Sin verdadera solidaridad interregional no hay proyecto federal que sobreviva, sea éste un Estado (como el nuestro) o sea la Unión.

Por último, en términos más generales, existen también dudas sobre la competitividad futura de la economía de la Unión en el actual mundo globalizado, si bien parece claro que mal podrían afrontar los Estados miembros individualmente los retos que plantea en la actualidad la economía internacional abierta. Piénsese que la participación de la UE al PIB mundial ha pasado entre de 2004 y 2015 de un 26 % a un 22 %), mientras que el de China ha pasado del 5% al 15%. Ni siquiera Alemania tiene ya el potencial suficiente para ello. Podrá pensarse, así, en dosificar el grado de liberalización conveniente (o posible) de la economía europea, pero no resulta ya posible su cierre. Podrá criticarse los acuerdos

de liberalización e intentar introducir cláusulas suficientemente protectoras para sectores vulnerables, pero un rechazo de plano de acuerdos como el firmado con Canadá no nos parece adecuado; con independencia de que su contenido resulte enormemente complejo y las garantías del control judicial deban ser escrutadas con minuciosidad.

## **5. Perspectiva exterior: el importante (pero insuficiente) papel de la Unión en el mundo**

En este mismo orden de cosas, la dimensión exterior de la Unión es un elemento de creciente relevancia. Inicialmente, esta actuación exterior se limitaba a la política comercial común, como un elemento complementario a la existencia de un arancel aduanero común y un mercado también común con libertad de circulación de los factores de producción. Pero esa acción exterior se ha ido completando progresivamente con otras dimensiones extracomerciales, como sería la política de cooperación al desarrollo, convirtiendo a la Unión en el principal donante del mundo (con un 56% de la donación total mundial de ayuda humanitaria), y también de acción exterior diplomática, creando un servicio exterior propio apoyado en una tupida red de delegaciones en el exterior, e incluso una incipiente política exterior y de seguridad común. Ello ha convertido a la Unión en un actor internacional de peso creciente, que tiene además una forma de concebir las relaciones internacionales y actuar en la comunidad internacional que la diferencia claramente de la del resto de potencias (Estados Unidos, China o Rusia). De hecho, cualquiera que asista con cierta asiduidad a reuniones internacionales, sea en el marco de Naciones Unidas o en cualquier otro, se percatará del papel de cierta ‘autoridad moral’ que tienen las intervenciones de los representantes de la Unión, aunque a veces también destilen un cierto tufillo de arrogancia. De manera parecida, es de justicia constatar que, por difíciles que fueran sus comienzos y por criticables que sean algunas de sus disfunciones y carencias, el servicio europeo de acción exterior, con su ‘ministra de asuntos exteriores’ a la cabeza, se está consolidando como un instrumento razonablemente eficaz para reforzar la actuación exterior de la Unión.

Sin embargo, la Unión está aún lejos de contar con una verdadera política exterior común y afianzada. En el plano exterior propiamente dicho, el modelo claramente intergubernamental en el que se inserta dicha acción exterior y la ausencia de suficientes instrumentos eficaces para su articulación ponen al descubierto una preponderancia del papel de los Estados, desconocida en el resto de ámbitos de actuación de la UE (incluidas las cuestiones propias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia). La diferencia abismal entre la intensidad competencial de la Unión en la acción exterior de carácter comercial –competencia exclusiva, salvo las cuestiones residuales de las inversiones en cartera y resoluciones arbitrales, con decisiones basadas en la codecisión y la mayoría

cuificada en el Consejo— y la acción exterior política —competencia de los Estados con cierta cooperación en común, fundada en la unanimidad— provoca un desequilibrio evidente que no facilita la coherencia y la eficacia exterior de la Unión.

Por otro lado, no es mejor la situación en el ámbito de la defensa. Probablemente en la UE, y muy particularmente en España, tenemos aún pendiente un debate serio sobre la cuestión. Hasta ahora ha resultado cómodo delegar esa labor en la OTAN, que en el fondo ha sido tanto como decir en Estados Unidos. Pero, con Donald Trump o sin él, es seguro que ha llegado el momento de plantearse muy seriamente la asunción por los propios europeos de la tarea de defensa propia. El escenario defensivo parece obvio que se está desplazando hacia el Pacífico y hacia el Mar de China. Al menos con un grado de autonomía superior al que ha existido hasta ahora. Instrumentos jurídicos no faltan para ello. Es, más bien, cuestión de voluntad política. De hecho, la actual puesta en marcha de una cooperación estructurada de las previstas en el artículo 42.6 TUE (en la que participa España), es probablemente un buen paso en la buena dirección. Ahora bien, lo primero que habrá que tener en cuenta y habremos de saber explicarlo adecuadamente a la ciudadanía es que la defensa tiene un precio. Y no es barato. Pero los federalistas europeos habremos de asumir que un verdadero proyecto de integración política en Europa no puede desentenderse de la defensa. El poder del comercio y de la moneda común es enorme. Pero tiene sus límites. Cuestión diferente es que lo primero que haya que hacer sea empezar por evitar duplicidades redundantes entre los Estados miembros de la UE. En ese sector, más que en ningún otro, se hace presente hoy la plena aplicación del principio de confianza mutua. Es el ámbito donde hemos de creernos realmente que somos socios y aliados. Lo somos plenamente en el plano comercial y ahora empezar a serlo también en el militar, por mucho que obviamente sea el último reducto de la soberanía de los Estados.

## 6. Perspectiva cultural: ‘unidos en la diversidad’

Al llegar a estas alturas y del balance de los 60 años de integración europea, con frecuencia nos olvidamos que, junto a las predominantes perspectivas política, económica, jurídica, exterior o militar existe también una importante dimensión que ha impregnado desde sus inicios el proceso de integración y de la que nos deberíamos sentir particularmente orgullosos. Es uno de esos ámbitos donde, en mi opinión, podemos lucir merecidamente las credenciales europeas. Es, probablemente, un importante elemento diferenciador de otros procesos de construcción política. Nos referimos a la combinación de la aspiración de *unidad*, que lógicamente impulsa el proceso, con el mantenimiento a la vez del respeto a la *diversidad*. El lema ‘unidos en la diversidad’ deja traslucir a las claras que el objetivo de integración no tiene por qué estar reñido con el mantenimiento de las peculiaridades propias de los diversos pueblos que componen la

Unión; especialmente las de carácter cultural e histórico. Puede aspirarse perfectamente a lograr una *federación supranacional* europea preservando las singularidades nacionales. Resulta, a este respecto, sobresaliente que una Unión de 28 Estados mantenga 23 lenguas oficiales, aunque lógicamente una mínima exigencia de operatividad y efectividad obligue a reducir el número de lenguas de trabajo al inglés y al francés; salvo en el TJUE, donde (al menos sobre el papel) la lengua de trabajo interno sigue siendo el francés. El programa *Erasmus* es igualmente exponente claro del objetivo de contribuir “al florecimiento de las culturas de los Estados miembros” y “al desarrollo de una educación de calidad”; en realidad, pocas acciones y con menos presupuesto han hecho tanto por la integración europea como ‘*el Erasmus*’. Es, pues, de justicia reconocer el esfuerzo y acierto que, españoles como Manuel Marín en su época de comisario europeo, tuvieron al diseñar este exitoso proyecto.

Sin embargo, lo dicho no nos impide reconocer que aún se podría profundizar bastante más en la perspectiva de la diversidad, sin erosionar el objetivo final de la integración, incluido el capítulo de las lenguas. Tampoco puede ocultarse una realidad en la que el inglés (o *globish*) está desplazando en la práctica como *lingua franca* al resto de idiomas. En mi opinión, no era la esencia del programa Erasmus que se pudiera estudiar en inglés en cualquier universidad europea. Más bien se trataba de que estudiantes de otro país se integraran plenamente en los estudios del país de destino, incluyendo la inmersión lingüística, aunque ello supusiese lógicamente un esfuerzo suplementario. Quienes hemos tenido la impagable fortuna de poder estudiar un largo periodo de tiempo en otro país, con los métodos y lengua propios del mismo, podemos dar fe del enriquecimiento personal, intelectual y formativo que ello entraña.

Tampoco creo que el ‘monocultivo’ del inglés como lengua de trabajo de la Unión sea positivo. Pero la tozuda realidad es que incluso en los grupos de trabajo del Consejo y la Comisión es ya raro que un delegado, salvo el francés y en alguna ocasión el belga, se expresen en francés; y cuando lo hacen se tiene la sensación de que una importante parte del auditorio no es capaz de seguir la presentación. No creemos que sea eso tampoco la mejor forma de entender dentro de las instituciones la diversidad lingüística propia de la Unión. Es un valor que merecería la pena cultivar.

## **7. Perspectiva conceptual: la difícil concreción intelectual del objeto político no identificado**

Finalmente, un último elemento a considerar tiene que ver con el propio modelo político de la Unión. Es ciertamente una cuestión más teórica que práctica. Pero es también importante para calibrar adecuadamente la profundidad de la integración europea. El ‘paso a paso’ del camino que se abrió con la Declaración Schuman (y el

Tratado de la CECA) y recibió el espaldarazo definitivo con los Tratados de Roma, ha ido configurando un proceso con caracteres propios. Se inició, ciertamente bajo el modelo funcionalista y ‘de arriba abajo’, pero siempre estuvo caracterizado por su carácter abierto y voluntario, lo que es toda una novedad histórica. La voluntariedad es ciertamente una característica desconocida en la historia anterior. Es voluntaria la entrada; y, al menos desde la inclusión del artículo 50 en el TUE, es también voluntaria la salida. Antes era el dominio militar (directo o revestido de uniones dinásticas) lo que unía a Europa. También la apertura es una característica notable. Ha sido abierto hacia adentro, porque cada reforma de los tratados suponía un avance en la democratización del sistema (atribuyendo nuevos poderes al Parlamento Europeo) y en el aumento de competencias que los Estados atribuía a la Unión. Pero abierto también hacia fuera, en cuanto todos los Estados europeos que cumplieran los requisitos exigidos para la pertenencia (ser democrático, cumplir con la protección de los derechos fundamentales y tener un grado de desarrollo económico suficiente para asumir las obligaciones derivadas de la pertenencia) tendrían una suerte de derecho a la adhesión. Todo ello basado, además, en el elemento volitivo: es voluntaria

Se ha ido asentando, así, la expresión ingeniosa que Jacques Delors acuñó con fortuna para referirse a la UE como un *objeto político no identificado*. Se ha creado, en efecto, un ente *sui generis* con revestimiento formal de organización internacional (fundada en tratados de Derecho Internacional), pero sustrato material de naturaleza *constitucional* y, a nuestro juicio, también *federal*. No vemos, de hecho, motivos para modificar nuestra personal consideración de la Unión como una *Federación supranacional* en el sentido que desarrollamos hace ya bastantes años (*El federalismo supranacional: ¿un modelo para la Unión Europea?*, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, Vitoria, 2003). Pero no es momento de detenernos ahora en esos derroteros. Más bien, parece llegado el momento de plantearse ¿y ahora qué?

### III. CONSIDERACIONES FINALES: ¿Y AHORA QUÉ?

#### 1. Lo primero, salir del bache...

En efecto, una vez vistas las luces y las sombras, constatados los éxitos y reseñados también los defectos, parece razonable ofrecer nuestra personal visión del futuro deseable para el proyecto de integración europea. En el ‘¿ahora qué?’ lo prioritario es, sin duda, salir de la mejor forma posible de los rescoldos de la crisis y, sobre todo, del laberinto del *Brexit*.

La salida real de la crisis exigirá algo más que dígitos nominales de crecimiento económico, por muy bienvenido que lógicamente este sea. Reclama, con urgencia, cerrar las heridas sociales que aquélla ha dejado tras de sí. Toca limar la profunda brecha social

generada en el último decenio, ya que no se concibe un proceso de integración viable sin solidaridad social. Y, por lo que respecta al *Brexit*, nos enfrentamos a un reto de primer orden y sin precedentes, que va a poner a prueba tanto a la Unión como también a sus Estados. El futuro de la integración europea puede depender en buena medida de cómo se cierre el proceso del *Brexit*. La negociación de los acuerdos de salida y de posterior fijación de las condiciones futuras de relación entre la UE y el Reino Unido va a ser enormemente compleja y, por bien que vaya, su resultado tendrá un coste elevado para todos, además de que marcará una suerte de ‘efecto faro’ para otras posibles salidas futuras. Pero una conclusión del plazo de los dos años sin acuerdo plantearía un escenario bastante peor, plagado de incertidumbres y donde la inestabilidad podría ser denominador común para ambas partes.

Piénsese que en el momento de cerrar estas reflexiones escritas en los albores del otoño de 2017 los acuerdos son realmente mínimos, de manera que, unido a la indeterminación de algunas de las cuestiones fijadas en el artículo 50 TUE, las incertidumbres son bastante superiores a las certezas. De hecho, los titulares de prensa nos ilustran perfectamente sobre la polémica central a propósito de la factura para el Reino Unido, que, según las cifras que se manejen, oscilarían desde el entorno de los 20.000 millones de euros que propone el Reino Unido hasta los alrededor de 100.000 que reclaman los negociadores de la Unión. Pero hay otras muchas dudas sobre temas capitales: ¿Es revocable la notificación del Reino Unido de iniciar el proceso de salida del artículo 50 TUE? ¿Habrá un solo acuerdo, que regule todo (como propone el Reino Unido), o serán dos, uno de salida y otro de fijación de condiciones futuras (como defiende la Unión)? ¿El/los acuerdo/s será/n acuerdos ‘EU only’, que sólo requerirían actuación de la Unión, o serán, acuerdos mixtos, que reclamarían ratificación por *todos* los Estados miembros? ¿Exigirán este/estos tratado/s reforma de los tratados constitutivos? ¿Qué papel tendrá el TJUE? ¿Qué pasa si no hay acuerdo el 30 de marzo de 2019? y un largo etcétera.

## **2. ...y luego profundizar antes de ampliar...**

A partir de ahí, mirando más a medio y largo plazo, probablemente sea necesario constatar que hace ya tiempo que se ha hecho necesario reconocer los límites del método seguido hasta ahora. El método funcionalista fue efectivo en su momento, pero hoy ya no tiene cabida en una sociedad abierta y democráticamente madura. Era, en el fondo una visión elitista que, a la par que permitió avanzar en la integración, provocó también un alejamiento político de la ciudadanía, que hoy resulta incompatible con el cuño democrático que la Unión ha ido ganando con los años. También el carácter permanentemente abierto del número de Estados miembros ha tenido su precio en las últimas ampliaciones, por lo que en un momento delicado como el presente seguramente se impone *profundizar* antes de volver a *ampliar*; de hecho, probablemente

haya llegado el momento de plantearse la delicada (y acaso irresoluble) cuestión de los límites geográficos de la UE.

Igualmente, hace ya bastantes años que nos venimos planteando también los límites del propio método de integración comunitaria para todos los países miembros de la Unión. En el actual estado elevado de integración no parece posible avanzar mucho más a 28 (o a 27 a partir de marzo de 2019, si no hay sorpresas). Lo llamemos ‘cooperación reforzada’, ‘integración diferenciada’, ‘diferentes velocidades’, ‘círculos concéntricos’ —o como mejor deseemos—, lo cierto es que probablemente la única vía de dar seriamente nuevos pasos en la integración sea buscando grupos de Estados que deseen hacerlo. En nuestra opinión, y en ello coincido plenamente con Mariola Urrea (*vide* su contribución a esta obra), se hace preciso una *cooperación reforzada constitucional*, que conllevaría una reforma de los tratados constitutivos, para aquellos que deseen avanzar más deprisa y más intensamente. No creemos que haya que tener miedo a este avance diferenciado. Antes al contrario, siempre que se caracterice por su carácter abierto a todos los Estados que deseen participar en ella —y cumplan los requisitos— y no afecte al nivel de integración ya logrado a 28, puede resultar un elemento dinamizador de la integración.

El primer ámbito posible de ese avance por parte de algunos Estados miembros debería ser el de la UEM, por lo que serían sus 19 Estados los primeros llamados a respaldarla. Lograr convertir el BCE en una suerte de *Reserva Federal* de la Unión, introducir algún tipo de mutualización de la deuda, crear la figura del *Ministro de Finanzas* europeo y completar la parte económica y fiscal de la UEM que quedó pendiente en Maastricht parecen la primera tarea a conseguir. Junto a esta cuestión, quizá puedan verse también otros ámbitos llamados a abrirse a dicha *cooperación reforzada constitucional*. Acaso la defensa o la profundización en la llamada Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal puedan ser también campos especialmente abonados para aquélla.

En el fondo, esto equivale, dicho en términos del *Libro Blanco sobre el futuro de Europa-Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2015* (COM (2017) 2025, de 1 de marzo de 2017) a decantarnos por el escenario 3 (los que desean hacer más, hacen más), dudar de la viabilidad del 5 (hacer mucho más conjuntamente), desterrar el 2 (sólo el mercado único) y el 4 (hacer menos, pero de manera más eficiente) y en el peor de los casos, aceptar el 1 (seguir igual) como mal menor temporal.

### **3. ...y lograr una nueva mirada fresca al proceso de integración**

Por otro lado, se precisa también una mirada fresca y renovada a la Unión. Del mismo modo que en el plano interno se hace precisa una actualización del pacto constitucional del 78, es imprescindible que los nuevos ojos de los jóvenes aporten también un segundo impulso al proceso de integración europea. ¿Quién sabe si, como sugiere por ejemplo

Francisco ALDECOA, el *Brexit* e incluso Trump pueden actuar a modo de elemento federalizador para la Unión Europea? (“El futuro de Europa como proyecto político: ¿Hacia una Unión federal?”, 2017 disponible en <http://www.movimientoeuropeo.org>).

Pero, a nuestro entender, las adaptaciones que se hagan del método de integración no deberían desvirtuar la esencia del proceso de integración. La UE ya no es una organización internacional más; pero nunca será tampoco un Estado. Así, la preservación del equilibrio institucional es fundamental, por lo que el papel de la Comisión, como guardiana de los tratados y depositaria del (cuasi) monopolio de iniciativa legislativa, debe protegerse con esmero, por mucho que los Estados veamos con mirada crítica –y en bastantes ocasiones creo que con razón– algunas de sus actuaciones. También el papel del TJUE como *árbitro constitucional* de la Unión, es fundamental, por más que algunas de sus decisiones, como la ya citada del dictamen 2/2013, sean difícilmente defendibles. Ambas instituciones han de tomar buena conciencia de la importancia de sus respectivos papeles y de la necesidad de que revaliden a diario su *autoritas* con la seriedad y razonabilidad de sus decisiones.

Sin embargo, en verdad, no terminamos de ver la virtualidad de la propuesta presentada por el Presidente de la Comisión en su último discurso sobre el estado de la Unión de fusionar las presidencias del Consejo Europeo y de la Comisión. Con independencia de si para ello se precisa o no la reforma de los tratados constitutivos, creemos que ambas instituciones responden a intereses (supranacionales la Comisión e intergubernamentales el Consejo Europeo) y lógicas de actuación (la independencia de la Comisión y la coordinación con los Estados del Consejo Europeo) radicalmente opuestas. Podría contribuir a ‘poner cara’ a la cúspide personal de la Unión y ciertamente el doble sombrero de la Alta Representante (vicepresidenta de la Comisión y presidenta del Consejo de Asuntos Generales) no ha sido tan complicado de llevar como se creyó en un principio, pero creo que las almas a las que responde cada figura no son fáciles de unir.

En todo caso, al mirar hacia el futuro debemos no perder de vista que *éxitos pasados no garantizan éxitos futuros*. El pasado del proceso de integración europea puede ser esplendoroso. Pero por sí mismo no garantiza que también lo vaya a ser su avenir. Sin renovación del ideal europeo, que haga atractiva la Unión para las nuevas generaciones y encuentre un programa nuevo adaptado a las exigencias del trepidante mundo actual, no habrá otro 60 cumpleaños que celebrar. Es, pues, labor de todos nosotros –con el movimiento federal europeo a la cabeza– contribuir a esa renovación y revitalización del ideal europeo. Y con jornadas como la del curso de verano del que traen causa estas reflexiones se aporta su grano de arena ... Aunque, como bien puede imaginarse, harán falta muchos esfuerzos es ese mismo sentido.



# *La integración diferenciada como narrativa para afrontar mejor el futuro de la Unión Europea<sup>1</sup>*

*—Los que quieren hacer más, podrán hacer más... sin que otros puedan impedirselo—*

DRA. DÑA. MARIOLA URREA CORRES

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de La Rioja y Directora del Centro de Documentación Europea (mariola.urrea@unirioja.es)*

*A D. Manuel Marín González. In memoriam*

- I. Introducción: sesenta años de exitosa integración no garantizan un futuro común
  - II. Los fundamentos del proceso de integración europea ante el desafío del Brexit: ¿es la Unión Europea todavía un proyecto irreversible?
    1. La irreversibilidad teórica del proceso de integración: un punto de partida en discusión
    2. Algunos elementos que cuestionan el propio fundamento de la Unión: una realidad en vías de consolidación
    3. El impacto del Brexit en la confianza del proyecto europeo: de efecto contagio a acelerador de la integración
  - III. Cómo preservar y aumentar los niveles de integración garantizando el compromiso de ¿todos? los estados miembros: la comisión europea y los escenarios de futuro
  - IV. El sistema vigente de reforma de los tratados: un condicionante para avanzar hacia la Europa federal
    1. Los síntomas de desgaste que aquejan al modelo clásico de reforma de los Tratados: el método diplomático y el procedimiento de entrada en vigor
    2. La regulación jurídica del Tratado de Lisboa: una pluralidad de procedimientos que no facilita mucho la reforma
    3. Fórmulas para avanzar en la integración al margen de los Tratados: algunas experiencias que han dado buenos resultados
  - V. La regulación jurídica de la cooperación reforzada: una herramienta con profundas limitaciones para hacer efectiva una verdadera Europa diferenciada
    1. La cláusula de cooperación reforzada prevista en los Tratados: un instrumento diseñado para preservar la unidad de destino que imposibilita una Europa con dos niveles de integración
    2. La cooperación estructurada permanente como reacción al Brexit: una integración diferenciada para impulsar la defensa europea
  - VI. A modo de conclusión: la integración diferenciada como expresión de la voluntad de hacer efectivas las ambiciones compartidas
- Anexo bibliográfico

<sup>1</sup> Premio FJL Universitas 2017 de investigación universitaria. Ganador.

## I. INTRODUCCIÓN: SESENTA AÑOS DE EXITOSA INTEGRACIÓN NO GARANTIZAN UN FUTURO COMÚN

La Unión Europea ha cumplido sesenta años. Fue el 25 de marzo de 1957 cuando Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Luxemburgo y Bélgica firmaron los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (TCEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (TCEEA). Dos textos jurídicos que, sumados al Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (TCECA), permitieron la creación de las Comunidades Europeas, las cuales han desembocado, a través de un progresivo proceso de perfeccionamiento, en la actual Unión Europea. Esta evolución del proyecto de integración europea se ha producido para dar cumplimiento a dos objetivos ya contemplados en la propia Declaración Schuman: ampliar el número de Estados miembros (ampliación) y profundizar en el proyecto de construcción europea (profundización).

De este modo, como consecuencia de un proceso abierto a la participación de todo el que lo desee y cumpla unos requisitos mínimos, los seis Estados fundadores se convirtieron en nueve con la adhesión de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, en 1973. La incorporación de Grecia, en 1981, y España y Portugal, en 1986, configuró la Europa de los doce. En 1995, la Unión Europea ya contaba con quince miembros con la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia. En 2004 se incorporaron Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre, Malta, Estonia, Letonia y Lituania. Rumanía y Bulgaria se adhirieron en 2007 y, finalmente, Croacia lo hizo en 2013. En la actualidad Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía son países candidatos a la Unión.

La sucesiva ampliación del número de Estados, particularmente las últimas, no han sido procesos sencillos. A pesar de haber sido el resultado de un compromiso político con la reunificación del continente europeo, tales procesos han sido objeto de una evaluación muy crítica. No en vano, desde su materialización, no puede negarse el incremento de la heterogeneidad de los Estados de la Unión y, como consecuencia, la dificultad para armonizar intereses comunes sobre el propio proceso de integración europea<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El control democrático establecido para el ingreso en la Unión no ha sido un mecanismo suficiente para garantizar que todos los Estados miembros mantengan la calidad de sus sistemas democráticos. De hecho, en los últimos tiempos asistimos con especial preocupación a una regresión democrática en países como Polonia cuyo gobierno está imponiendo una agenda política que suscita dudas de compatibilidad con el estándar democrático exigible. Así lo atestigua el hecho de que las instituciones europeas han acordado la activación del artículo 7 del TUE en virtud del cual se podrá constatar la existencia de *un riesgo claro* de violación por parte de un Estado de los valores sobre los que se asienta la Unión (dignidad humana, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías). Si tal procedimiento no diera resultados satisfactorios, el Consejo Europeo podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente de tales valores siendo el Consejo el competente para sancionar al Estado suspendiéndole determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados, incluido, si fuera necesario, el derecho de voto en el propio Consejo.

A todo ello hay que añadir, además, una circunstancia sin precedentes en la historia de la construcción europea, como es la solicitud de retirada del Reino Unido. En este contexto, el reciente acuerdo al que han llegado las partes tras meses de difícil negociación, como primer paso para materializar la salida de este Estado de la Unión<sup>3</sup>, deja una profunda cicatriz en el fundamento mismo de la Unión Europea que deberíamos estar en disposición de sanar para afrontar el futuro con ciertas garantías<sup>4</sup>.

De otra parte, como consecuencia de la vocación de perfeccionamiento interno del proyecto europeo, éste ha ido evolucionando desde una concepción originaria estrictamente económica, hasta una dimensión más política como resultado de las reformas abordadas por el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992), el de Amsterdam (1999), Niza (2001) y Lisboa (2007). Aunque es obvio que la Unión Europea todavía no es esa Federación de Estados Unidos de Europa a la que se refirió Robert Schuman en 1950, parece claro que seis décadas de integración permiten pensar en la Unión como una creación política que, a pesar de sus imperfecciones, acumula éxitos indiscutibles en el ámbito de la consecución de la paz, la estabilidad democrática o el bienestar de los Estados y sus ciudadanos, entre otros<sup>5</sup>.

Con todo, la celebración del sexagésimo aniversario de la Unión coincide también con un momento especialmente crítico para Europa<sup>6</sup>. La crisis humanitaria de refugiados, las consecuencias que puede provocar la salida del Reino Unido de la Unión, el auge de los populismos en Europa, la regresión democrática de algunos Estados miembros, los efectos de una prolongada crisis económica, las imperfecciones en el diseño de la

---

<sup>3</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 14 de diciembre de 2017. EUCO 19/1/17 REV 1. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/32226/14-final-conclusions-rev1-es.pdf>.

<sup>4</sup> El 19 de septiembre de 2016, se celebró una reunión informal de los veintisiete Jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros de la Unión en la que se diagnosticó el estado actual de la Unión y se deliberó sobre el futuro común. El contenido de la llamada Declaración de Bratislava puede encontrarse en <http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>.

<sup>5</sup> Sobre los éxitos que ha implicado el proyecto de construcción europea especialmente referido al caso de España, véase, entre otros, NASARRE GOICOECHEA, E. y ALDECOA LUZARRAGA, F. (coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico*, Marcial Pons, Madrid, 2015. En esta misma obra, la contribución del Profesor MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (“La Unión Europea ante el espejo: éxitos pasados no garantizan éxitos futuros”, pp. 93-109) se detiene en los éxitos que acumula el proyecto de integración europea sin negar que tales éxitos no van a resultar suficientes para afrontar con garantías los desafíos de futuro. Dicho en las palabras del autor: “Sin renovación del ideal europeo, que haga atractiva la Unión para las nuevas generaciones y encuentre un programa nuevo adaptado a las exigencias del trepidante mundo actual, no habrá otro 60 cumpleaños que celebrar”, en p. 109.

<sup>6</sup> Para el Parlamento Europeo existe una falta de visión común de nuestros Estados miembros por lo que se refiere al futuro de nuestro continente que “ha dado lugar a niveles sin precedentes de «euroescepticismo», lo cual está conduciendo a una vuelta al nacionalismo y acarrea el riesgo de menoscabar y, posiblemente, incluso de desintegrar la Unión”; en Resolución del Parlamento Europeo de 16.02.2017, *sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea*, en aptdo. F. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0048+0+DOC+XML+V0//ES>

zona euro, la forma de garantizar la seguridad de las personas y sus territorios frente al terrorismo internacional son, sin duda, algunos de los problemas a los que Europa debe dar respuesta. Una respuesta que debe encontrarse, en todo caso, dentro de las capacidades que le ofrece a la Unión su sistema jurídico, en el marco institucional del que dispone y sin traicionar los fundamentos y valores sobre los que la construcción del proyecto europeo se asienta<sup>7</sup>. No es menor, tampoco, el desafío que tiene Europa para posicionarse como un actor global relevante en un contexto mundial más inestable y volátil condicionado por la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos, una Rusia agresiva en busca de consolidar su nueva influencia internacional a través de su presencia en zonas estratégicas, así como una amenazante Corea del Norte cuyos últimos lanzamientos de misiles balísticos intercontinentales rompen los equilibrios existentes hasta la fecha en materia de seguridad e impulsa al resto del mundo hacia una escalada nuclear poco deseable<sup>8</sup>.

En este contexto, la Comisión Europea ha abierto una interesante reflexión sobre el futuro de la Unión Europea mediante la elaboración de un *Libro Blanco*, presentado el 1 de marzo, con el propósito de renovar la confianza de los ciudadanos en el propio proyecto de construcción europea. Bajo el subtítulo *Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*<sup>9</sup>, el documento expone cinco escenarios posibles hacia los que puede evolucionar la actual Unión Europea. No todas las opciones que este documento propone están, a nuestro juicio, en disposición de atender con éxito los propósitos señalados. Se ha escrito mucho sobre las causas que explican la ya mencionada situación actual de policrisis existencial de la Unión Europea<sup>10</sup>. No es, sin embargo, el propósito de nuestra investigación centrarnos en ellas. Nuestro interés está, más bien, en apuntar la fórmula que permita superar los serios problemas que acompañan el funcionamiento presente de la Unión con el fin de superarlos y afianzar, así, la viabilidad futura del proyecto<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Para formarse juicio razonable sobre el momento crítico que atraviesa la Unión Europea resulta muy oportuno adentrarse en la lectura del último trabajo de Daniel Innerarity. En él se avanzan algunas claves que permiten un mejor entendimiento y aceptación de Europa. A juicio del autor, resulta imprescindible configurar nuevas referencias conceptuales que ayuden a interpretar, con más precisión, el alcance de la construcción europea como herramienta capaz de satisfacer las expectativas de resultado y participación de esa ‘comunidad de afectados’ que constituyen los ciudadanos europeos. Véase INNERARITY, D., *La democracia en Europa*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2017.

<sup>8</sup> MÁRQUEZ DE LA RUBIA, F.: “Corea del Norte lanza de nuevo”, Documentos Informativos, Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 10, 2017. Disponible en [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2017/DIEEEI10-2017\\_CoreaNorte\\_Lanzamiento\\_FMR.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2017/DIEEEI10-2017_CoreaNorte_Lanzamiento_FMR.pdf)

<sup>9</sup> El Libro Blanco de la Comisión Europea se encuentra disponible en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro\\_blanco\\_sobre\\_el\\_futuro\\_de\\_europa\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf).

<sup>10</sup> BALLIN se ha referido a las «siete plagas» de la Unión Europea; en BALLIN, E.H.: “Europe: ‘Coalescence in Diversity’, *Asier Research Paper* núm. 4, 2016.

<sup>11</sup> Como señala ALDECOA LUZARRAGA, “el futuro no está garantizado, pero el análisis de lo conseguido da confianza en que es posible y necesario”, en ALDECOA LUZARRAGA, F.: “A la Europa que vamos (2045) desde la Europa que venimos (1945), *Crítica*, febrero de 2016, en p. 10.

En este marco, el acuerdo al que puedan llegar el Reino Unido y la Unión Europea en marzo de 2018 para dar por terminadas las negociaciones de conformidad con lo previsto en el artículo 50 del TUE<sup>12</sup> nos interpela acerca de la vigencia de los fundamentos del propio proceso de integración definido, al menos inicialmente, como un proyecto irreversible e irrenunciable (II). A la vista de que la realidad actual matiza estos postulados, resulta imprescindible, a nuestro juicio, volver sobre los fundamentos en los que se asienta dicha irreversibilidad teórica del proceso de construcción europea (1) para analizar el alcance de los elementos que la discuten (2). Sólo así estaremos en disposición de advertir el verdadero impacto que tiene para la Unión la consolidación de los mecanismos de excepción en el proceso de integración y, particularmente, el abandono del Reino Unido como elementos que pudieran acelerar una mutación de la naturaleza y alcance del proceso de integración europea o, por el contrario, afianzar el fundamento primitivo del proyecto de integración para los Estados parte (3).

En todo caso, el debate que nos plantea el Libro Blanco de la Comisión tiene que ver con cómo preservar y aumentar los niveles de integración garantizando, a su vez, el compromiso de los Estados Miembro (III). En este sentido, al menos dos de las cinco opciones planteadas toman más fuerza como modelo significativo que puede orientar la acción política de la Unión: de una parte, la integración diferenciada y, de otra, la llamada Europa federal. Con todo, la aspiración futura de hacer avanzar a la Unión por cualquiera de los dos escenarios propuestos cuenta con importantes limitaciones. El primero de ellos afecta al propio desarrollo de la Europa federal y está claramente condicionado por el propio sistema de reforma de los Tratados constitutivos al que necesariamente se debería recurrir para poder avanzar (IV). De hecho, en el modelo vigente de reforma se aprecian síntomas claros de desgaste que no han sido resueltos en las modificaciones aportadas por el Tratado de Lisboa (1). Desde este planteamiento, resulta muy poco realista pensar en una propuesta de reforma de los Tratados ambiciosa, como la que sugirió Guy Verhofstadt en su Informe<sup>13</sup>, si para ello hay que someterla al procedimiento que impone el artículo 48 del TUE (2). Entre tanto, resulta interesante mencionar algunas experiencias que han resultado muy positivas en términos de avance en la integración recurriendo a herramientas jurídicas al margen de las previsiones de los propios Tratados constitutivos (3).

El segundo de los condicionantes tiene que ver con los instrumentos de cooperación reforzada y la regulación establecida al efecto en los Tratados. Se trata de un armazón jurídico pensado para proteger los niveles de integración que dificulta, en consecuencia, la configuración de una Europa diferenciada (V). En este sentido, estamos en disposición

---

<sup>12</sup> En el Consejo Europeo celebrado el 14 de diciembre de 2017, se han adoptado las Orientaciones Generales que guiarán la segunda fase de las negociaciones. *Vid. supra* nota al pie núm. 2.

<sup>13</sup> Informe G. VERHOFSTADT *sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea*, de 5.07.2016.

de sostener que el régimen jurídico de la cooperación reforzada (1) no permite aventurarse por modelos de integración diferenciada de cierta dimensión que materialice una Europa de varias velocidades, más allá de lograr avances en el desarrollo de algunas de las competencias que la Unión ya tiene atribuidas. Más esperanzadora resulta, sin embargo, la reciente activación del mecanismos de la cooperación estructurada permanente entre un grupo significativo de Estados miembros comprometidos con el desarrollo de una ambiciosa Europa de la Defensa (2).

A partir de todo lo indicado, quedaría únicamente por concluir si con los condicionantes expuestos no resulta verdaderamente difícil afrontar el futuro del proceso de integración europea con garantías de éxito. Quizás resulta más razonable que nunca plantear la conveniencia, llegado el caso, de articular una integración diferenciada de alcance constitucional que restituya los fundamentos de una refundada Unión Europea (VI).

## II. LOS FUNDAMENTOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA ANTE EL DESAFÍO DEL BREXIT: ¿ES LA UNIÓN EUROPEA TODAVÍA UN PROYECTO IRREVERSIBLE?

### 1. La irreversibilidad teórica del proceso de integración: un punto de partida en discusión

Uno de los temas objeto de atención por parte de la doctrina desde los orígenes de creación de las Comunidades Europeas ha sido la calificación de la naturaleza jurídica del proceso de integración europea como un proceso aparentemente irreversible, además de irrenunciable para los Estados miembros participantes en el mismo<sup>14</sup>. Esta máxima, teóricamente aceptada como válida, ha dado pruebas de cierto desgaste, tanto en lo que afecta al grado de integración asumido por los Estados miembros en el proyecto europeo (irreversibilidad), como en lo que se refiere al propio compromiso de continuidad de los Estados miembros con la Unión (irrenunciabilidad). De hecho, la multiplicación de cláusulas de *opting out* que excluyen compromisos de integración para algunos Estados

---

<sup>14</sup> De hecho, fue el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea el que ha reconocido expresamente en varios de sus pronunciamientos la irrevocabilidad e incondicionalidad de los compromisos adquiridos por los Estados, así como la limitación definitiva de los derechos soberanos. Véase, sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa C. ENEL* (as. 6/64, Rec., p. 1141), en p. 1160 y sentencia del TJCE de 9 de marzo de 1978, *Simmmenthal*, (as. 106/77, Rec., p. 629), en fto. 20. En nuestra doctrina véase, por ejemplo, MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La duración ilimitada de la Unión Europea: ¿voluntad política o realidad jurídica?”, en BADÍA MARTÍ, A., PIGRAU i SOLÉ, A. y OLESTI RAYO, A. (coords.), *Derecho Internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, Madrid, 2009, vol. II, pp. 1091-1118.

miembros en cada uno de los últimos procesos de reforma de los Tratados, así como la previsión formal del derecho de retirada de la Unión en la reforma de Lisboa son algunas expresiones claras de cómo la fundamentación clásica del proceso de integración requiere matizaciones de cierta entidad. Más aún, las reformas de los Tratados, que siempre habían servido para incrementar el grado de integración de la Unión, admiten desde el Tratado de Lisboa procesos de involución respecto del nivel de integración asumido por los Estados. No en vano, el propio artículo 48 del TUE señala que las reformas servirán para avanzar o para *retroceder* en el proceso de integración<sup>15</sup>.

En suma, los ejemplos expuestos extraídos del marco jurídico actualmente vigente para la Unión son manifestaciones muy expresivas de cómo el proceso de integración ha dejado de ser teóricamente irreversible en lo que a compromisos de integración de los Estados que forman parte del mismo se refiere. Además, la realidad reciente nos confronta también con la idea de que el proceso de integración puede ser renunciante para los Estados miembros, no sólo desde la formalidad que permite el redactado del artículo 50 del TUE, sino desde la realidad que impone la materialización del Brexit<sup>16</sup>. Veamos cada uno de estos elementos con más detenimiento.

## **2. Algunos elementos que cuestionan el propio fundamento de la Unión: una realidad en vías de consolidación**

### *2.1. La multiplicación de cláusulas de opting out: una manifestación insostenible de Europa «a la carta»*

Varias circunstancias que concurren en el proceso de integración europea a lo largo de la década de los años setenta provocaron un aumento espectacular de las reflexiones doctrinales, de los Estados miembros y de las propias instituciones europeas, acerca de la necesidad de incluir instrumentos de flexibilidad en el proceso de integración unitario. Cada propuesta de flexibilidad orientaba al proyecto europeo hacia un modelo de Europa bien diferente. Como ya señaló en su momento la doctrina, había propuestas que daban lugar a una Europa a varias velocidades, otras encaminadas más hacia una Europa a la carta, otras que impulsaban una Europa de núcleo duro o una Europa de círculos concéntricos, entre un sinfín de posibilidades<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> El énfasis es añadido.

<sup>16</sup> MUÑOZ MACHADO, A.: “Perpetuidad: el principio ausente del programa de unificación europea”, *El Cronista*, núm. 64, 2016, págs. 56 y ss.

<sup>17</sup> En el trabajo de GIERING, C.: “Vertiefung durch Differenzierung-Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte”, *Integration*, 2/1997, pp. 72-83, el autor incorpora un cuadro comparativo en el que analiza las características de las distintas manifestaciones de flexibilidad, así como los modelos de Europa a los que cada una de esas manifestaciones puede dar lugar.

En este escenario, merece la pena detenerse en aquellos mecanismos de flexibilidad vinculados con la llamada «Europa a la carta»<sup>18</sup>. Así, aunque tal conceptualización es atribuible inicialmente a DAHRENDORF<sup>19</sup>, fue un discurso de Jonh MAJOR pronunciado el 7 de septiembre de 1994 en la Universidad de Leiden el que configuró este modelo como mecanismo que garantiza a cada Estado miembro la posibilidad de elegir en qué políticas quiere voluntariamente participar y en cuales no («pick and choice») <sup>20</sup>. No parece necesario detenerse a explicar que esta fórmula concreta de flexibilidad se aleja de los postulados y fundamentos del proceso de integración europea<sup>21</sup>. Por ello, su utilización en el ámbito de la Unión Europea siempre ha despertado un rechazo mayoritario entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias<sup>22</sup>.

Con todo, algunas circunstancias de bloqueo por las que ha atravesado el proceso de construcción europea durante la negociación de las reformas o, incluso, en los procesos de ratificación de las mismas<sup>23</sup> han exigido el recurso a este tipo de fórmulas conocidas como cláusulas de *opting out*. Nos referimos, por ejemplo, a cualquiera de las cláusulas de *opting out* autorizadas por el TUE en favor del Reino Unido y Dinamarca respecto de su no participación en la UEM. También son expresión de este fenómeno las cláusulas de *opting out* del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en virtud de las cuales se regula la situación jurídica de los citados Estados respecto de aquellas materias objeto de comunitarización parcial por parte del Tratado de Ámsterdam, así como respecto de aquellas otras materias del acervo Schengen incorporadas mediante un Protocolo a la Unión Europea<sup>24</sup>.

El Tratado de Lisboa tampoco ha sido ajeno al fenómeno de condicionar la aprobación final del texto a la negociación de algunas excepciones de integración a favor

---

<sup>18</sup> Como ya hemos señalado en alguna otra ocasión, la obra en castellano que con mayor rigor y detalle ha analizado las distintas teorías de la integración aplicables a la Unión Europea corresponde a MARISCAL BERAESTEGUI, N.: *Teorías políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid, 2003.

<sup>19</sup> DAHRENDORF, R.: *A Third Europe?*, Third Jean Monnet Lecture, Florencia, European University Institute, 26.11.1976.

<sup>20</sup> El discurso puede consultarse en *Agencia Europa*, núm. 3372, de 10 de septiembre de 1994.

<sup>21</sup> NOMDEN, K.: “A Key Element in Future European Integration”?, en DEN BOER, M./GUGGENBÜHL, A./VANHOONACKER, S. (eds.): *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Institut Européen d’Administration Publique, Maastricht, 1998, pp. 31-44, en p. 36.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Resolución del PE de 28.09.1994 sobre *la Europa a varias velocidades (DOUE C 305 de 31.10.1994, pp. 52-53)*; Resolución del PE de 17.05.1995 sobre *el funcionamiento del Tratado de la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 - Realización y desarrollo de la Unión (DO C 151 de 19.06.1995, pp. 56-67, especialmente, p. 62)*. En este mismo sentido véase el Dictamen de la Comisión Europea a la CIG’96 de 28 de febrero de 1996 *Reforzar la Unión Política y preparar la ampliación*, OPOCE, Luxemburgo, 1996, p. 22.

<sup>23</sup> Así ocurrió con el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Niza, el fallido Tratado Constitucional y, más recientemente, el Tratado de Lisboa.

<sup>24</sup> Esta cuestión la hemos abordado con detalle en nuestro trabajo *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, pp. 284-289.

de determinados Estados que limitaban así su pertenencia al proyecto europeo. Nos referimos, fundamentalmente, al Reino Unido y a Polonia y la no aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales. Una exclusión jurídica documentada, como la mayor parte de las cláusulas de *opting out*, en el correspondiente Protocolo anejo al Tratado<sup>25</sup>.

De todo lo dicho, quizás la primera conclusión a la que podemos llegar no sea otra que la necesidad de disciplinar jurídicamente los instrumentos al alcance de aquellos Estados miembros de la Unión que más rechazo plantean ante cualquier avance en el proceso de integración. Se pretende con ello reducir su capacidad para condicionar al resto de Estados miembros en un mayor desarrollo de la integración. A cambio, el Tratado ha previsto una vía jurídica para que aquellos Estados que no se encuentren cómodos en la Unión puedan plantearse la retirada, a través del oportuno mecanismo jurídico contemplado en el artículo 50 del TUE. En este mismo sentido parece inclinarse el Informe Verhofstadt al sugerir “que la próxima revisión de los Tratados debería racionalizar el desorden actual de la «geometría variable», es decir, de «la Europa a la carta» poniendo fin a la práctica perniciosa de las opciones de participación, de exclusión voluntaria y las excepciones” y, en su lugar, recomienda que “en lugar de esas numerosas excepciones, se proponga una especie de «régimen de país asociado» a los Estados miembros de la periferia que solo quieran participar fuera del terreno de juego, es decir, en algunas políticas específicas de la Unión”<sup>26</sup>.

## *2.2. El derecho de retirada de los Estados miembros: previsión teoría en los Tratados y puesta en práctica con el Brexit*

También la redacción originaria de los propios Tratados constitutivos favorecía una interpretación en los términos apuntados por la jurisprudencia del Alto Tribunal al no haber previsto procedimiento jurídico alguno que articulara la retirada de los Estados. En este sentido, bastaba con acudir a la regulación establecida al efecto en el artículo 56 de la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 sobre el Derecho de los Tratados para confirmar que la participación de Estados en los Tratados constitutivos excluía la opción de la retirada, en la medida en que el marco jurídico europeo ni contenía disposiciones sobre su terminación, ni tampoco previó la denuncia o el retiro del mismo. Tampoco se podía derivar una conclusión distinta de la intención de las partes, ni inferirse de la naturaleza del Tratado de la Comunidad Europea cuya vigencia –a excepción del Tratado de la CEEA– se planteó como ilimitada.

Al margen de la argumentación jurídica expuesta, es obvio que, en último extremo, la no previsión de un procedimiento de retirada en los Tratados constitutivos no hubiera sido, en

---

<sup>25</sup> Véase Protocolo núm. 30 sobre la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Reino Unido y Polonia.

<sup>26</sup> Informe G. VERHOFSTADT sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de ..., cit., en p. 9, apdos. 9 y 10.

ningún caso, argumento suficiente para impedir a un Estado soberano el ejercicio del poder de decisión sobre su continuidad en la Unión Europea. Así lo ha constatado la mayor parte de la doctrina, que se ha inclinado por admitir, en todo caso, un derecho implícito de los Estados a retirarse de la Unión. Desde un punto de vista jurídico resulta en todo caso indiscutible que hasta el Tratado de Lisboa ninguna reforma de los Tratados contempló expresamente un procedimiento que permitiera a los Estados de la Unión retirarse voluntariamente<sup>27</sup>.

El procedimiento de retirada de la Unión que el Tratado de Lisboa incorpora al artículo 50 del nuevo TUE sólo se puede iniciar a instancia del Estado interesado mediante notificación al Consejo Europeo. El Tratado de Lisboa ha querido configurar este mecanismo como un auténtico ‘derecho unilateral’ de todos Estados miembros de la Unión<sup>28</sup>. Esta afirmación se puede deducir de los siguientes tres ejes en torno a los que se vertebra la regulación del procedimiento.

En primer lugar, el Estado interesado en retirarse de la Unión no *solicita* al Consejo Europeo su voluntad de retirarse, sino que se limita a *notificar* al Consejo Europeo su intención de dejar de pertenecer a la Unión Europea como Estado miembro. Decisión que no tiene más servidumbre que las que le impongan al citado Estado sus propias normas constitucionales. De la redacción del citado precepto se deduce, por tanto, que las instituciones comunitarias no pueden impedir la retirada de un Estado ya que, en realidad, su intervención en el procedimiento no tiene como pretensión autorizar al Estado su retirada de la Unión, sino más bien conducir de conformidad con un determinado procedimiento la voluntad de retirada expresada por un Estado.

En segundo lugar, el ejercicio por parte de los Estados miembros de la Unión del derecho de retirada voluntario no está sometido a ningún tipo de condición. Bastará, por tanto, la *voluntad* de un Estado miembro notificada a las instituciones comunitarias competentes para que la retirada pueda materializarse jurídicamente.

En tercer lugar, la entrada en vigor del derecho de retirada tampoco ha quedado condicionada al cumplimiento de requisito alguno. Por ello, aunque es cierto que, desde

---

<sup>27</sup> Sobre el derecho de retirada véase nuestro temprano trabajo “La retirada de Estados de la Unión en la Constitución Europea”, en AA.VV., *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005, pp. 289-304. Tras la entrada en vigor de la reforma del Tratado de Lisboa y, particularmente, desde el momento en que el Reino Unido ha hecho uso del artículo 50 del TUE se ha multiplicado el interés de la doctrina sobre esta cuestión lo que ha motivado una pluralidad de interesantes trabajos. Véase, entre otros, EECKHOUT, P. y FRANTZIOU, E.: “Brexit and Article 50 TEU: A Constitutional Reading”, *Common Market Law Review* 2017, núm. 54, pp. 695-734; CRAIG, P.: “Brexit: A Drama in Six Acts”, *European Law Review* 2016, disponible en [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2807975###](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975###). Puede verse, igualmente, el número monográfico que en 2016 (núm. 602) dedicó a la cuestión del Brexit la *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* o, dentro de la doctrina española, la revista *El Cronista* (núm. 64).

<sup>28</sup> VAN NUFFEL, P.: “Appartenance á l'Union”, en AMATO, G./BRIBOSIA, H./DE WITTE, B. (eds.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruselas, 2007, pp. 247-285, en pp. 280-284, en p. 281.

el momento en que un Estado presente la notificación de retirada al Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con el Estado un acuerdo que determinará la forma de la retirada del Estado miembro y el marco de sus relaciones futuras con la Unión, no es menos cierto que la retirada surtirá efectos a partir de la fecha en la que entre en vigor el citado acuerdo o, en su defecto, a los dos años de la notificación efectuada por el Estado al Consejo Europeo, “salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo” (artículo 50.3). Nada se indica en el citado precepto sobre a las consecuencias que pudieran derivarse de una potencial dificultad para adoptar el acuerdo de retirada entre la Unión y el Estado. De hecho, una hipótesis como la planteada parece encubrir no una retirada de la Unión, sino más bien una auténtica ruptura entre el Estado y la Unión Europea<sup>29</sup>.

Con todo, sin negar que el acuerdo de un derecho de retirada afecta al propio fundamento de la Unión, la realidad es que la fórmula jurídica del artículo 50 del TUE permite concluir que se ha previsto una doble garantía a favor del proceso de integración. Así, en primer lugar, es ya una garantía para todos los Estados miembros que ven reconocido un derecho a no quedar implicados por un grado de integración no deseado. En segundo lugar, también podría ser una garantía para preservar cierta uniformidad en el nivel de integración al reconocer el derecho a dejar de seguir adquiriendo compromisos con la Unión *a futuro* mantenimiento mediante un acuerdo internacional del nivel de relaciones jurídicas ya comprometidas. Son conclusiones que podemos suscribir tras la negociación de la salida del Reino Unido de la Unión. Tras la sorpresa inicial y la preocupación por las consecuencias de todo tipo que una medida sin precedentes como esta podría provocar también para las partes implicadas<sup>30</sup>, la realidad hasta la fecha resulta más asumible en términos de impacto en el desarrollo futuro del propio proceso de construcción europea.

### *2.3. El objetivo de las futuras reformas de los Tratados: aumentar o reducir las competencias de la Unión*

Desde el origen de las Comunidades Europeas, el procedimiento de reforma de los Tratados estaba concebido para avanzar en el proceso de integración cediendo cada vez más competencias a la Unión Europea. Sin embargo, las novedades que introdujo el Tratado de Lisboa en relación con el sistema de reforma permiten, en cierta medida, incorporar algún matiz a todas estas afirmaciones.

De hecho, el apartado segundo del artículo 48 del TUE ha incorporado una referencia expresa a la finalidad de los proyectos de reforma en el sentido de reconocer la posibilidad de que permitan “aumentar o *reducir* las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados”<sup>31</sup>. Se trata, sin duda, de una novedad que hace difícil sostener,

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 283.

<sup>30</sup> SARMIENTO, D.: “Y después del Brexit... ¿qué?”, *El Cronista*, núm. 64, 2016, pp. 42-47.

<sup>31</sup> El énfasis es añadido.

como ya hemos señalado, el carácter irreversible de la integración europea. Más bien al contrario, la literalidad del citado artículo 48 del TUE nos advierte del potencial riesgo de regresión en la integración europea. Un riesgo que en la práctica se diluye parcialmente en la medida en que todos los Estados miembros preservan un derecho de veto frente a cualquier reforma. De esta manera, la exigencia del común acuerdo para la aprobación de las reformas y la unanimidad para su vigencia ya no son herramientas para uso exclusivo de aquellos Estados con vocación menos integracionista interesados en ejercer su derecho de veto para frenar cualquier avance que una reforma de los Tratados persiga para el proyecto de integración europea.

De hecho, a la vista del nuevo objetivo que puede perseguir cualquier iniciativa de reforma de la Unión Europea, resulta esperanzador que el Tratado de Lisboa condicione la vigencia de la misma a la ratificación unánime de los Estados. Ello permite presentar a esta exigencia de unanimidad como la salvaguarda de último recurso frente a potenciales intentos de involución del proceso de integración europea articulados a través un debate de renacionalización de competencias ya atribuidas a la Unión.

### **3. El impacto del Brexit en la confianza del proyecto europeo: de efecto contagio a acelerador de la integración**

El 29 de marzo de 2017 el Reino Unido notificó al Consejo, de conformidad con lo previsto a estos efectos en el artículo 50 del TUE, su decisión de retirarse de la Unión. De esta manera, el Reino Unido daba cumplimiento al resultado del referéndum de 23 de junio de 2015 en el que los británicos se pronunciaron a favor de la salida de la Unión<sup>32</sup>. El 29 de abril el Consejo Europeo adoptó la Orientaciones Generales que determinarían el modo de afrontar las negociaciones con el objetivo de preservar sus intereses, los de los ciudadanos, sus empresas y sus Estados miembros<sup>33</sup>. Para ello, se indicaba expresamente, la

---

<sup>32</sup> No había servido de nada la oferta que los Jefes de Estado y de Gobierno formularon a los británicos en su Decisión de 18 de febrero de 2016, como respuesta a la carta del primer ministro británico de 10 de noviembre de 2015 en la que manifestaba las preocupaciones del Reino Unido. La Unión Europea ofreció al Reino Unido una pluralidad de excepciones aplicables únicamente en el supuesto de que decidieran permanecer en la Unión. Tales excepciones se referían en primer término al ámbito de la unión bancaria y mayor integración de la zona Europa, pero concernía también a otras materias sensibles: la competitividad, la subsidiariedad, las prestaciones sociales, los mecanismos de salvaguarda en caso de excepcional afluencia de trabajadores al Reino Unido procedentes de otros Estados miembros o el abuso del derecho de libre prestación de personas. Para un estudio detallado de dicha Declaración nos remitimos al trabajo de MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “La Unión Europea ante el desafío del BREXIT: de la Decisión de los Jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 43, 2016, pp. 7-24.

<sup>33</sup> Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50), de 29 de abril de 2017; EUCO XT 20004/17. La documentación se encuentra disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2017/04/29/>

Unión mantendrá su unidad, actuará de forma concertada, será constructiva y procurará alcanzar un acuerdo.

Es en dichas Orientaciones Generales donde queda claro que el procedimiento de retirada se articulará en dos fases. La primera de ellas, que pretende disolver la relación entre la Unión Europea y el Reino Unido con garantías efectivas, vinculantes, no discriminatorias y completar para todos los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido, ha concluido ya con acuerdo entre las partes<sup>34</sup>. Corresponde ahora iniciar la negociación de la segunda fase centrada en determinar los detalles que permitirán ordenar la relación a futuro de la Unión Europea y el Reino Unido<sup>35</sup>. El acuerdo final debe concluir antes de que el próximo 29 de marzo de 2018 venza el plazo de dos años previsto en el artículo 50 del Tratado.

Desde el mismo momento en el que se conocieron los resultados del referendun convocado en Reino Unido el 23 de junio de 2015, el debate sobre la retirada de la Unión Europea se articuló en torno a la dureza que debía implicar la negociación de salida. *Brexit means Brexit* fue el lema que utilizaron quienes trataban de confirmar la necesidad de que la Unión Europea llevara hasta sus últimas consecuencias la voluntad de los británicos<sup>36</sup>. Solo así, se argumentaba, se estaría en disposición de evitar cualquier tentación, por parte de otros Estados miembros, de seguir la vía del Reino Unido y plantear la salida de la Unión ya sea como un objetivo en sí mismo considerado, ya sea como una estrategia para reabrir las condiciones en las que se ha materializado la pertenencia a la Unión. Las dos hipótesis resultarían, en todo caso, un precedente a evitar.

Frente a la prevención de aquellos que entendieron que el Brexit podría tener un efecto contagio, la realidad no oculta que la salida del Reino Unido de la Unión no solo comporta incertidumbres que temer. También parece ofrecer alguna oportunidad que debemos ser capaces de apreciar<sup>37</sup> y, en su caso, aprovechar<sup>38</sup>. El Brexit ha actuado,

---

<sup>34</sup> A este respecto se ha pronunciado ya el Parlamento británico el pasado mes diciembre de 2017.

<sup>35</sup> El Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2017 adoptó las Orientaciones Generales para las segunda fase de las negociaciones del Brexit; EUCO XT 20011/17. Disponibles en <http://www.consilium.europa.eu/media/32236/15-euco-art50-guidelines-en.pdf>. También resulta de interés la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo sobre el avance de las negociaciones con el Reino Unido. Véase, COM (2017) 784 final, de 8.12.2017. Disponible en [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/1\\_en\\_act\\_communication.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/1_en_act_communication.pdf)

<sup>36</sup> Véase, MARTÍN DELGADO, I.: “BREXIT means Brexit... o no. Especulaciones, conjeturas y algunas consideraciones jurídicas a propósito de la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea en el contexto del artículo 50 TUE”, en *El Cronista*, núm. 64, 2016, pp 22-31.

<sup>37</sup> ALDECOA LUZAGARRA, E.: “El referéndum británico: una posible oportunidad para el proyecto europeo”, *Unión Europea Aranzadi* 2016, núm. 11, pp. 33-44.

<sup>38</sup> Entre las oportunidades que ha implicado el Brexit para España destaca la situación de Gibraltar. Nadie ignora el contencioso que mantenemos con el Reino Unido sobre la última colonia existente en Europa. Pues bien, el deseo de los gibraltareños de mantener el vínculo con la Unión Europea (95,9% votaron

en nuestra opinión, como un auténtico elemento federalizador de la Unión<sup>39</sup>. De hecho, en los últimos meses se ha puesto de manifiesto los esfuerzos de un número muy significativo de Estados para lograr resultados de mayor integración. El ámbito de la defensa es uno de los ámbitos que más impulso ha recibido<sup>40</sup>.

### III. CÓMO PRESERVAR Y AUMENTAR LOS NIVELES DE INTEGRACIÓN GARANTIZANDO EL COMPROMISO DE ¿TODOS? LOS ESTADOS MIEMBROS: LA COMISIÓN EUROPEA Y LOS ESCENARIOS DE FUTURO

El Presidente de la Comisión Europea compareció el 14 de septiembre de 2016 ante el Parlamento Europeo para pronunciar su Discurso sobre el Estado de la Unión<sup>41</sup>. En él hizo balance de los logros conseguidos y planteó los retos de futuro. En esta ocasión, el Presidente no quiso restar importancia a la situación de policrisis de la Unión y, en un ejercicio de realismo y honestidad, afirmó que “nunca antes había visto tanta fragmentación, tan pocas cosas en común en nuestra Unión”<sup>42</sup>. Desde este planteamiento, se preguntaba, a continuación, si queremos dejar que nuestra Unión se desintegre ante nuestros propios ojos o si, por el contrario, ha llegado el momento de ponerse manos a la obra para avanzar, en los próximos doce meses, hacia una Europa mejor. En palabras Jean Claude Juncker “una Europa que proteja, una Europa que preserve el modo de vida europeo, una Europa que empodere a nuestros ciudadanos, una Europa que vele por su seguridad y una Europa que asuma responsabilidades”<sup>43</sup>.

Resulta difícil no compartir la preocupación por la falta de impulso de un proyecto que, en el momento de conmemorar su sexagésimo aniversario, ve seriamente comprometido

---

a favor de la permanencia en la Unión) y la previsión en las Orientaciones Generales del Consejo Europeo de que la cuestión de Gibraltar exige un acuerdo entre España y Reino Unido (apdo. 24) permite plantear un proceso de negociación de carácter bilateral en el que puede resultar de interés rescatar los proyectos de co-soberanía configurados en 2001 y 2002 por Josep Piqué como Ministro de Asuntos Exteriores. Sobre este aspecto véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “La nueva propuesta española de soberanía conjunta: Gibraltar en la encrucijada postbrenxit”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 41, 2017, pp. 1-14. También *in extenso* MARTÍN MARTÍNEZ, M./MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coords.), *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2017.

<sup>39</sup> MORILLAS, P.: “The EU should abandon «ever closer union» in favour of «flexible differentiation» after Brexit”, The London School of Economics and Political Science, 2017. Disponible en: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/01/13/flexible-differentiation-after-brexit/>

<sup>40</sup> Véase infra apartado V.2.

<sup>41</sup> El discurso está disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-16-3043\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_es.htm).

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

el modelo de integración que inspiró su creación (unitario), los fundamentos sobre los que se asienta (irreversibilidad e irrenunciabilidad) y los valores que lo inspiran (dignidad humana, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos). Desde este planteamiento, teniendo como referencia la Cumbre de Roma del 25 de marzo de 2017<sup>44</sup>, la Comisión Europea quiso contribuir a la reflexión de los Jefes de Estado y Gobierno y, para ello, preparó un *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* que contiene un interesante análisis en torno a cinco escenarios posibles hacia los que la Unión Europea puede evolucionar hasta 2025, a saber, Seguir igual (escenario 1), Solo el mercado único (escenario 2), Los que deseen hacer más, hacen más (escenario 3), Hacer menos pero de forma más eficiente (escenario 4) y Hacer mucho más conjuntamente (escenario 5).

De los cinco escenarios descritos por la Comisión Europea, en tres de ellos se aprecia un escaso nivel de compromiso con la filosofía que ha inspirado el proyecto europeo desde sus orígenes (escenario 1, 2 y 4). Más aún, mientras el escenario 1 incorpora, incluso, un potencial riesgo de involución sobre lo ya logrado, el escenario 2 proyecta una verdadera mutación de la actual Unión Europea hacia una modesta zona de libre cambio. Más ambiguo resulta la descripción del escenario 4 cuyos pretendidos resultados, para que sean positivos, demandan unos consensos previos que difícilmente pueden hoy asegurarse.

Parece claro, por tanto, que sólo los escenarios 3 y 5 descritos en el Libro Blanco presentan, realmente, un nivel mayor de ambición política con la que se aspira a definir los elementos sobre los que asentar el proyecto político de la Unión Europea del futuro. Nos detendremos, brevemente en su análisis.

Así, por lo que respecta al escenario 5, bajo el título *Hacer mucho más conjuntamente*, merece la pena señalar que éste responde, en opinión de la doctrina, al tradicional modelo de Unión federal que ha estado presente desde los documentos fundacionales. Más aún, la vocación federal del proceso de construcción europea ha estado presente en la mente de quienes han impulsado el proceso desde sus orígenes. Basta con señalar ahora a Adenauer, De Gasperi, Hallstein, Monnet, Spinelli o Spaak como precursores de esa vocación federal europea. También los Tratados desprenden en su regulación rasgos de federalismo que la doctrina ha estudiado con detalle hasta rebautizar la naturaleza de la Unión Europea como una Federación supranacional<sup>45</sup>. Obvia decir que junto a esos rasgos federales, la Unión Europea no ha prescindido de marcados elementos de intergubernamentalidad que determinan su origen y desarrollo presente<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> El documento elaborado al amparo de la citada cumbre está disponible, entre otros, en <http://es.euronews.com/2017/03/25/texto-completo-lea-la-declaracion-de-roma>.

<sup>45</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, I Premio Francisco Javier de Landaburu 2002, Consejo Vasco del Movimiento Federal Europeo, 2003.

<sup>46</sup> Un estudio muy valioso acerca del intergubernamentalismo y el federalismo en la construcción europea puede consultarse en MARISCAL BERAATEGUI, N.: "Intergubernamentalismo y federalismo:

Contando con estos precedentes, resulta razonable que la propia Comisión Europea establezca como escenario de futuro más ambicioso el que más se asemeja con esa idea de Europa federal. Se trata, sin duda, de un modelo en el que los Estados miembros deciden compartir más competencias, recursos y decisiones tal forma que la cooperación entre los Estados miembros vaya más lejos que nunca en todos los ámbitos. Hacer realidad este escenario plantea, en palabras de la propia Comisión, el riesgo de que se produzca cierto distanciamiento, especialmente entre aquellos sectores de la sociedad que consideren que la Unión carece de legitimidad o ha sustraído demasiado poder a las autoridades nacionales. Además de los riesgos mencionados en el propio Libro Blanco, no es de menor importancia advertir que el avance de Unión Europea de conformidad con este modelo, exige contar con instrumentos de reforma de los Tratados que faciliten tal propósito a todos los Estados miembros. Algo que, sin embargo, no parece creíble con la regulación jurídica actualmente vigente en materia de reforma de los Tratados lo que, sin duda, nos permite mostrar cierta incredulidad en torno a la viabilidad de ese escenario.

Por su parte, el escenario 3 descrito en el libro de la Comisión parece asentarse más bien sobre un modelo de integración diferenciada capaz de afrontar avances para un grupo de Estados que quieren cooperación entre sí de manera reforzada. Se trata en suma de conseguir avanzar en el proceso de integración sin que la voluntad de la mayoría de Estados quede atrapada por la voluntad de una minoría.

La conveniencia de introducir elementos de diferenciación temporal, espacial o material en el proceso de construcción europea, para hacer compatible el progreso de la Unión con la capacidad y la voluntad de los distintos Estados miembros no es una novedad que inspira la situación de crisis existencial que aqueja actualmente a la Unión Europea. De hecho, fue Willy Brandt quien formuló por primera vez esta idea ante el Congreso del Movimiento Europeo celebrado en París en 1974<sup>47</sup> y, desde entonces, la búsqueda de fórmulas flexibles de integración con creativas formulaciones semánticas<sup>48</sup> ha sido un recurso habitual, dentro y fuera de los Tratados, para materializar, entre otras políticas, la Unión Económica y Monetaria o el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y, más recientemente, la Política de Defensa de la Unión<sup>49</sup>.

---

dos aproximaciones teóricas a la integración”, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2000*, 2001, pp. 133-158.

<sup>47</sup> El texto íntegro de la conferencia fue publicado en *Informationsdienst, Deutscher Rat der Europäischen Bewegung*, num. 2, vol. 26, 1975. Un extracto de la misma puede consultarse en *Europa-Archiv* 2/1975, pp. 33-38.

<sup>48</sup> No ha faltado quien ha calificado de verdadera «indigestión semántica» la multiplicidad de expresiones que han sido adoptadas para referirse a las fórmulas de flexibilidad previstas dentro y fuera de los Tratados. Véase en STUBB, A.: *The Semantic Indigestion of Differentiated Integration*, College of Europe, Brujas, 1995.

<sup>49</sup> Véase *infra*, apartado V.2.

Desde una concepción positiva de la integración diferenciada como mecanismo encargado de reforzar el proceso de integración, el Tratado de Ámsterdam ya reguló la cláusula de cooperación reforzada imponiendo condiciones y limitaciones para su uso que las reformas de Niza y Lisboa han ido modulando con acierto<sup>50</sup>. Este mecanismo jurídico, cuya utilización hasta la fecha ha sido todavía testimonial, permite, a aquellos Estados que lo deseen, seguir avanzando en la integración –dentro de las instituciones europeas y de acuerdo con los procedimientos de la Unión– sin que sus pretensiones sean bloqueadas por aquellos otros Estados que no desean acompañar el proceso.

A lo largo de este trabajo vamos a tener oportunidad, no obstante, de analizar con detalle las limitaciones de la cláusula de cooperación reforzada para hacer avanzar a la Unión. En todo caso, más allá de ésta o de cualquier otra fórmula de integración diferenciada que se pudiera, en su caso, adoptarse, creemos que en un momento de extrema debilidad política de la Unión como el actual, la Europa diferenciada representa una iniciativa atractiva que debe explorarse con convicción. De hecho, más allá de los discursos políticos ofrecidos por algunos líderes europeos en esta línea<sup>51</sup>, entendemos que la integración diferenciada es la narrativa política que permite a la Unión Europea seguir avanzando en un contexto de objetivos e intereses no siempre coincidentes entre los Estados miembros.

#### IV. EL SISTEMA VIGENTE DE REFORMA DE LOS TRATADOS: UN CONDICIONANTE PARA AVANZAR HACIA LA EUROPA FEDERAL

La enmienda y modificación de los tratados internacionales están reguladas con carácter general en los artículos 39 a 41 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Sin embargo, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas previeron un sistema de reforma propio<sup>52</sup>. Con el Tratado de la Unión Europea los tres procedimientos de reforma fueron unificados en un único mecanismo que es el que ha permanecido sin modificación alguna hasta que el Tratado de Lisboa introdujo la actual regulación en el artículo 48 del TUE.

En realidad, pese a que el sistema de revisión de los Tratados se ha resistido a cualquier modificación sustancial de su contenido material, la reflexión doctrinal crítica sobre este

---

<sup>50</sup> Para un estudio detallado de la cuestión, remitimos al lector a nuestro trabajo *La cooperación reforzada en la Unión Europea*, Madrid, Colex, 2002.

<sup>51</sup> Nos referimos a las propuestas que expuso en su Discurso en la Universidad de La Sorbona el 26 de septiembre de 2017 bajo el título “Una iniciativa para Europa: Una Europa soberana, unidad y democrática”. El texto se encuentra disponible en <https://es.ambafrance.org/Iniciativa-para-Europa-discurso-del-Presidente-de-la-Republica>

<sup>52</sup> Artículos 96 del TCECA, 236 del TCEE y 204 del TCEEA.

modelo ha sido una constante en la Unión Europea. Fue paradigmático el temprano debate que sostuvieron Jean Victor LOUIS<sup>53</sup> y Marguerite DELIEGE-SEQUARIS<sup>54</sup> en torno a los límites de la reforma de los Tratados. Latía tras este viejo debate una tensión en torno al grado de autonomía del ordenamiento jurídico europeo respecto del Derecho Internacional que la propia evolución del Derecho de la Unión Europea se ha encargado de ir resolviendo. A partir de ahí, la doctrina iuscomunitaria<sup>55</sup> y también algunas instituciones de la Unión<sup>56</sup> advirtieron de ciertos síntomas de agotamiento del modelo clásico de reforma y con ello emergió un nuevo debate, sobre el alcance y contenido de una potencial reforma del sistema. Este debate quedó cerrado tras la redacción que a este respecto acordó el Tratado de Lisboa en lo que afecta al tenor literal del artículo 48 del TUE.

Como tendremos oportunidad de demostrar, el Tratado de Lisboa ha resultado extraordinariamente prudente en lo que se refiere al modelo de reforma de los Tratados. De hecho, al mantener en la regulación vigente aquellos aspectos que sin embargo, dificultan su utilización, no parece sencillo afrontar en el futuro más próximo una necesaria reforma de los Tratados (que muchos perciben como imprescindible) para garantizar el futuro del proceso de construcción europea. Veamos con cierto detalle algunos de estos elementos.

## **1. Los síntomas de desgaste que aquejan al modelo clásico de reforma de los Tratados: el método diplomático y el procedimiento de entrada en vigor**

Una de los argumentos más utilizados para afirmar el agotamiento del sistema de reforma de los Tratados tiene que ver con la pérdida de eficacia del método diplomático

---

<sup>53</sup> LOUIS, J.V.: “Quelques considerations sur la revision des Traités instituant les Communautés”, *Cahiers de Droit Européen*, núms. 5-6, 1980, pp. 553-558.

<sup>54</sup> DELIEGUES-SEQUARIS, M.: “Revisión des Traités européens en dehors des procédures prévues”, *Cahiers de Droit Européen*, núms. 5-6, 1980, pp. 539-552. En apoyo de su tesis, DELIEGUES-SEQUARIS cita el trabajo clásico de VISSCHER, P.: “La Communauté européenne du Charbon et de l’Acier et les États membres”, en *Actes officiels du congrès international de l’étude de la CEECA*, vol. III, Milán, 1958, pp. 11-17, así como el temprano trabajo de PESCATORE, P.: *L’ordre juridique des Communautés européennes*, Liège, 1973, pp. 61-63.

<sup>55</sup> Véase, en español, MANGAS MARTÍN, A.: “La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficit estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas”, en *Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1055-1066.

<sup>56</sup> Es el caso, por ejemplo, la *Resolución sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea*, (DOCE, C 47, de 21.02.2002, pp. 108-112), p. 108, Considerando G. También resulta de interés la posición de la Comisión expresada en el Dictamen presentado con motivo de la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental de 2004, COM(2003) 548 final, de 17 de septiembre de 2003.

como método encargado de la negociación y aprobación del contenido de las reformas. Un breve repaso por la sucesión de conferencias intergubernamentales de reforma de los Tratados convocadas en los últimos años y un somero análisis de las dificultades para lograr la aprobación del texto de común acuerdo por las delegaciones de los Estados que han participado en la negociación parecen confirmar esta tesis.

Así, por lo que respecta a la sucesión de conferencias intergubernamentales, resulta suficiente para nuestro propósito recordar que desde la reforma abordada por el Acta Única Europea en 1985 hasta la firma del Tratado de Lisboa en 2007, la Unión Europea ha estado sometida a un permanente proceso de reforma<sup>57</sup>. De hecho, aunque el Acta Única Europea entró en vigor el 1 de julio de 1987, sólo tres años después eran convocadas las dos conferencias intergubernamentales encargadas de preparar el Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993. Por su parte, el propio Tratado de la Unión Europea ya anunciaba en su artículo N.2 la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental para 1996 que daría lugar al Tratado de Ámsterdam, un texto que fue adoptado el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

A su vez, como quiera que el Tratado de Ámsterdam no logró afrontar la reforma institucional necesaria para abordar el proceso de ampliación de la Unión Europea, anunció la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental encargada de asumir la reforma entonces aplazada. La anunciada Conferencia Intergubernamental de 2000 condujo a la adopción del Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001, en vigor desde el 1 de febrero de 2003. De igual manera que en ocasiones anteriores, las insuficiencias del Tratado de Niza para responder a las necesidades que requería afrontar la Unión Europea quedaron patentes en la conocida Declaración núm. 23 *sobre el futuro de la Unión Europea* aneja al citado Tratado. Pues bien, un año antes de la entrada en vigor del propio Tratado de Niza, se inauguraban los trabajos de la Convención Europea como órgano encargado de preparar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental que aprobaría el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Un texto, cuya imposibilidad para entrar en vigor, motivó la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental, en 2007, cuyo exitoso trabajo permitió la aprobación del Tratado de Lisboa y, más tarde de lo planificado, su entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009.

Además de este repaso por la sucesión de reformas asentadas en un método de negociación diplomática que presenta síntomas evidentes de desgaste, es imprescindible recordar que el artículo 48 del TUE exige que las propuestas de reforma de los Tratados sean aprobadas de común acuerdo en el ámbito de la correspondiente conferencia

---

<sup>57</sup> Así lo ha constatado DE WITTE, B.: "The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process", en BEAUMONT, P. et. al. (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart Publishing, Oxford, 2002, pp. 39-57.

intergubernamental. La consecución de este «común acuerdo» es cada vez más complicada si atendemos no sólo al número de Estados que componen la Unión, sino también a la divergencia de planteamientos que cada uno de esos Estados mantienen en relación con el desarrollo futuro del proceso de integración. De hecho, tales dificultades han estado presentes en todas las últimas reformas de los Tratados y se han superado con la incorporación de importantes elementos de flexibilidad en las obligaciones a adquirir por los Estados, con el riesgo de fragmentación que ello implica<sup>58</sup>.

Si el procedimiento de reforma ha mostrado algunas carencias en la aplicación del método diplomático, más evidente resultan todavía las muestras de agotamiento del modelo si analizamos los problemas surgidos en la Unión Europea con motivo de los procesos nacionales de ratificación. Sin ir más lejos, el 3 de junio de 1992 el proceso de integración europea experimentó una de las primeras crisis de envergadura jurídico-política importante motivada precisamente por la exigencia impuesta en los Tratados de la ratificación unánime como condición previa a la entrada en vigor de cualquiera de sus reformas. De hecho, en pleno proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea, el *referendum* requerido por la legislación de Dinamarca para ratificar el Tratado de Maastricht arrojó un resultado negativo. Fue en este momento cuando surgieron algunas aportaciones doctrinales en las que se abordaba el problema y se planteaba la viabilidad jurídica de algunas soluciones no previstas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas pero sí en la legislación internacional<sup>59</sup>.

La solución finalmente adoptada para resolver la llamada *cuestión danesa* se adoptó en el Consejo Europeo de Edimburgo. El 30 de octubre de 1992 Dinamarca presentó a todos los Estados miembros la Declaración “Dinamarca en Europa” en la cual advertía de su no participación en la elaboración y aplicación de las decisiones y acciones de la Unión que tuvieran repercusiones en el ámbito militar y la defensa<sup>60</sup>. La aceptación de este mecanismo de *opting out* por el Consejo Europeo de Edimburgo posibilitó que Dinamarca ratificara el Tratado de la Unión Europea facilitando así su entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Un problema similar se planteó durante el proceso de ratificación del Tratado de Niza. En esta ocasión fue el resultado negativo del *referendum* que la Constitución irlandesa

---

<sup>58</sup> Para DE WITTE “Le prix de l’immobilisme en matière de procédure de révision risque d’être une fragmentation accrue”, en DE WITTE, B.: *La procédure de révision: continuité dans le mode de changement*, texto policopiado de una conferencia pronunciada en Ginebra el 3 de marzo de 2005, p. 7.

<sup>59</sup> Nos referimos, por ejemplo, a la posibilidad de abandono unilateral de la organización por parte de un Estado miembro mediante la denuncia de los Tratados, la expulsión de un Estado de la Unión Europea, o incluso, la disolución de la propia organización. Véase, a este respecto, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: “El sistema de reforma de los Tratados y la cuestión danesa”, *Comunidad Europea-Aranzadi*, 1993, núm. 3, pp. 29-37.

<sup>60</sup> CURTIN, D./VAN OOIK, R.: “Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without Tears”, en O’KEEFE, D./TWOMEY, P.M. (Eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Viley Chancery Law, Londres, 1994, pp. 349-365.

exige para ratificar cualquier reforma de los Tratados constitutivos el que amenazó con un nuevo bloqueo en el proceso de construcción europea<sup>61</sup>. Un segundo *referendum*, precedido en esta ocasión de una Declaración efectuada por Irlanda, en la que manifestó su neutralidad y su voluntad de no quedar vinculada por compromiso alguno de defensa mutua, arrojó un resultado positivo que permitió ratificar el Tratado de Niza y que éste entrara en vigor el 1 de febrero de 2003 para los entonces quince Estados miembros que conformaban la Unión Europea.

Con todo, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa adoptado el 29 de octubre de 2004 ha sido, en realidad, la primera gran víctima de la rigidez del proceso de reforma establecido en el artículo 48 del TUE<sup>62</sup>. En esta ocasión, no se logró la fórmula que permitiera superar los resultados negativos arrojados por los *referenda* celebrados en Países Bajos y Francia y, en consecuencia, el Tratado Constitucional no pudo entrar en vigor. La voluntad de rescatar la mayor parte del Tratado constitucional provocó la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental en 2007 cuyo riguroso trabajo permitió una rápida aprobación del Tratado de Lisboa. Más complicada fue su entrada en vigor al toparse con una nueva crisis de ratificación que provocó, una vez más, Irlanda<sup>63</sup>.

Las crisis de ratificación a las que nos hemos referido ponen de manifiesto una evidencia: la unanimidad como requisito para la entrada en vigor de las reformas de los Tratados introduce una rigidez en el sistema que resulta cada vez más difícil de asumir si atendemos no sólo al estado actual de desarrollo de la Unión, sino también al número de Estados miembros y a la distinta concepción que sobre el modelo de integración europea manejan cada uno de ellos.

Con estas limitaciones que ofrece el desarrollo de las distintas fases del proceso de reforma de los Tratados, ¿resulta realista plantear una iniciativa de esta naturaleza? Francamente parece razonable inclinarse por una respuesta negativa.

---

<sup>61</sup> GILLAND, K.: "Ireland's (First) Referendum on the Treaty of Nice", *Journal of Common Market Studies*, núm. 3, 2002, pp. 527-535.

<sup>62</sup> ALDECOA LUZARRAGA, F.: "El proceso constituyente: ¿víctima' del proceso de ratificación?", *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 7, 2005 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

<sup>63</sup> El 12 de junio de 2008 se celebró en Irlanda el referéndum relativo a la participación de Irlanda en el Tratado de Lisboa. Con una participación del 51'26%, el 53'75% emitió un voto negativo frente al 46'25% que votaron afirmativamente. Un primer análisis de los resultados de este referéndum se puede encontrar en el Eurobarómetro del mes de julio de 2008, núm. 245. El informe completo bajo el título "Post referéndum survey in Ireland" se encuentra disponible en [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_245\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_full_en.pdf). Véase BROWN, T.: "El segundo referendum irlandés", *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos* ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).

## 2. La regulación jurídica del Tratado de Lisboa: una pluralidad de procedimientos que no facilita mucho la reforma

### 2.1. *Los elementos del procedimiento ordinario que hacen prácticamente imposible la revisión de los Tratados*

La regulación del sistema de reforma del Tratado de Lisboa supone la primera modificación del modelo de revisión de los Tratados desde su configuración originaria en los Tratados constitutivos. Se trata, sin duda, de una reforma evidentemente continuista que preserva la esencia intergubernamental del modelo, sin renunciar, por ello, a pequeñas aportaciones que pueden solventar algunos de sus síntomas de agotamiento.

En este sentido, el Tratado de Lisboa opta, de una parte, por diversificar los procedimientos de reforma (ordinario<sup>64</sup> y simplificados<sup>65</sup>) permitiendo cierta flexibilidad a la hora de atender las necesidades de modificación de algunas partes de los Tratados, y, de otra parte, mejora el procedimiento de reforma ordinario al prever el método convencional como un sistema «preferente» en la preparación de futuras conferencias intergubernamentales y al constitucionalizar el papel reservado al Consejo Europeo en el supuesto de crisis de ratificación.

El Tratado de Lisboa no reniega del modelo iusinternacional de reforma y, en consecuencia, no propone cambios en aquellos aspectos que subrayan este extremo y que, al parecer de la doctrina, eran precisamente los que justificaban el debate en torno a la necesidad de reformar el sistema de revisión de los Tratados.

Al igual que el procedimiento de enmienda establecido originariamente en los Tratados constitutivos, el procedimiento de revisión ordinario previsto en el artículo 48 del TUE también consta de tres fases perfectamente identificables. Así, la primera fase de carácter comunitario consiste en la apertura y preparación de la reforma. La segunda fase, de naturaleza intergubernamental, requiere la convocatoria de una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de cada uno de los Estados miembros encargados de adoptar, en su caso, un común acuerdo. Y, finalmente, la tercera fase consiste en la ratificación del texto por cada uno de los Estados de conformidad con sus normas constitucionales.

El artículo 48 del TUE, en su apartado segundo, aclara que el procedimiento ordinario de reforma podrá ser iniciado por el gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo<sup>66</sup> o la Comisión mediante la remisión del oportuno proyecto

---

<sup>64</sup> Apartados 2 a 5 del artículo 48 del TUE.

<sup>65</sup> Apartados 6 y 7 del artículo 48 del TUE.

<sup>66</sup> La reforma del Tratado de Lisboa legitima al Parlamento Europeo para presentar proyectos de modificación de los Tratados. Esta novedad resuelve una demanda reiteradamente planteada por el

de revisión al Consejo. Una vez planteados los proyectos de reforma de los Tratados al Consejo, éste será el encargo de remitirlos al Consejo Europeo, así como de notificarlos a los parlamentos nacionales sin más pretensión que la meramente informativa<sup>67</sup>.

Adoptada por el Consejo Europeo la decisión favorable al examen de las modificaciones del Tratado, el apartado 3 del artículo 48 del TUE atribuye al Presidente de la citada institución la competencia para determinar la metodología a seguir para el tratamiento de las reformas. Así, el procedimiento de reforma ordinario de los Tratados actualmente vigente puede seguir para su preparación el método convencional<sup>68</sup> o, en su caso, el método diplomático. De la regulación vigente se puede deducir, a nuestro juicio, la existencia de cierta jerarquización entre las dos metodologías a utilizar en futuras reformas de los Tratados. Así, consideramos que el artículo 48 del TUE prevé, en primer lugar, una opción preferente (Convención + CIG) en virtud de la cual los trabajos de preparación de la reforma ordinaria de los Tratados requieren de la convocatoria de una Convención y, en segundo lugar, una opción residual (CIG) en la que se prescinde de la Convención como método preparatorio de los trabajos a favor del tradicional método diplomático<sup>69</sup>.

La Convención, en tanto que órgano responsable de examinar los proyectos de revisión futura y adoptar una recomendación a una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados convocada al efecto por el presidente del Consejo, tomará sus decisiones por consenso. Concluidos los trabajos preparatorios del órgano convencional, se procederá a la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental encargada de negociar y, en su caso, lograr el común acuerdo del texto que finalmente se someterá a la autenticación y prestación del consentimiento por cada uno de los Estados miembros<sup>70</sup>.

---

Parlamento Europeo, basándose para ello no sólo en el carácter democrático de su representación, sino también en su condición de poder legislativo de la Unión Europea. El procedimiento no podrá ser iniciado por los parlamentos nacionales que seguirán desempeñando, sin embargo, un papel fundamental en el proceso de ratificación de la citada reforma.

<sup>67</sup> La participación de los parlamentos nacionales en esta fase del procedimiento de reforma con efectos meramente informativos encaja perfectamente en la lógica internacional del proceso de reforma de los Tratados que es la que impera en el sistema establecido desde los orígenes de los Tratados constitutivos. Dentro de esta lógica internacional, la función de los parlamentos nacionales sólo cobra un auténtico protagonismo en la fase de ratificación del texto internacional en virtud de la cual el Estado presta el consentimiento en quedar vinculado por el citado Tratado.

<sup>68</sup> No nos detendremos ahora a analizar el método convencional, nos remitimos para ello a MARHOLD, H.: “La méthode de la convention”, *L'Europe en formation*, núm. 2, 2003, pp. 43-58.

<sup>69</sup> Con la regulación finalmente adoptada se ha reforzado, a nuestro juicio, la opción del método convencional como método preferente de reforma de los Tratados sin agravar el sistema de adopción de la decisión correspondiente en el Consejo Europeo. Para lograrlo, el Tratado de Lisboa ha impuesto dos condiciones. La primera consiste en vincular la renuncia del método convencional al supuesto en el que “la importancia de las condiciones no lo justifiquen”. La segunda requiere que la decisión en virtud de la cual el Consejo Europeo renuncia a la convocatoria de la Convención cuente con la aprobación del Parlamento Europeo.

<sup>70</sup> La potencial generalización del método convencional como instrumento preparatorio de las reformas de los Tratados adoptadas de conformidad con el procedimiento ordinario no sólo no implica la

Dando por válido que la mayor parte de las reformas futuras del Tratado se planteen a través de la convocatoria de la correspondiente Convención, surge el interrogante de hasta qué punto la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros encargada de adoptar definitivamente la reforma quedará vinculada por el proyecto de reforma desarrollado, en su caso, por el citado órgano convencional. Desde un punto de vista jurídico tal vinculación no puede admitirse. Sin embargo, a partir de la experiencia de las dos Convenciones ya celebradas<sup>71</sup> se podría pensar que la función de la Conferencia Intergubernamental quedará reducida, más bien, a una labor de mero perfeccionamiento técnico y político del proyecto de reforma elaborado, en su caso, por una Convención.

Aunque la entrada en vigor de las futuras reformas de los Tratados también se subordina a la ratificación por *todos* los Estados miembros, el apartado quinto del nuevo artículo 48 del TUE declara expresamente la competencia del Consejo Europeo para examinar la situación en el supuesto que el proceso de ratificación fracase. De esta manera, el TUE otorga un soporte jurídico al poder político del Consejo Europeo para examinar la cuestión cuando el procedimiento de ratificación haya fracasado y siempre que concurren cumulativamente las siguientes dos circunstancias. La primera, de carácter temporal, consistente en que hayan transcurridos dos años desde la firma del Tratado por el que se pretenda modificar los Tratados. La segunda circunstancia, de carácter numérico, condiciona la actuación del Consejo Europeo a que el texto modificado haya sido ratificado por cuatro quintas partes de los Estados miembros o, dicho de otra manera, que la reforma haya sido ratificada por una «masa crítica» de Estados.

A pesar del enigma que rodea esta especie de «clause de secours»<sup>72</sup>, parece razonable considerar –tomando prestadas las palabras de OBERDORFF– que “l’efficacité de cette

---

renuncia al método diplomático, sino que, antes al contrario, supone su consolidación. Y ello por dos razones. La primera porque, como detalla el ya mencionado precepto, será la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros la responsable última de la aprobación, de común acuerdo, de las modificaciones propuestas, en su caso, por el órgano convencional. Pero, además, como segunda razón, debe tenerse en cuenta que en el supuesto en el que el Consejo Europeo decidiera no convocar una Convención, será la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el órgano encargado de desarrollar –en los términos clásicos de la reforma de los Tratados– los trabajos de preparación de la reforma y de negociación y aprobación de la misma.

<sup>71</sup> Nos referimos, de una parte, a la Convención creada con motivo de la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, de otra, a la Convención creada para la elaboración del Tratado por el que se estableció una Constitución para Europa. Sobre el funcionamiento de la última de las dos Convenciones mencionadas y lo que ha significado como modificación en el método de reforma de los Tratados siguen resultando de actualidad los trabajos de ALDECOA LUZARRAGA, F.: *Una Europa. Su proceso constituyente 2000-2003*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2003, especialmente, pp. 119-140; ARPIO SANTACRUZ, M.: “La Convención Europea sobre el futuro de Europa”, *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 8, 2003, pp. 639-664; ZANNON, F.: “EU constitutional reform and the Convention method”, *The International Spectator*, núm. 4, 2003, pp. 75-90.

<sup>72</sup> AUER, A.: “E pour *si muore*. La caractère constitutionnel de la Constitution pour l’Europe”, *Revue du Droit de l’Union européenne*, núm. 1, 2005, pp. 65-90, en p. 70.

mise à l'ordre du jour du conseil européen dépendra largement du climat politique du moment sur cette question"<sup>73</sup>.

La previsión del Tratado, sin ser la solución que en ocasiones se ha reclamado frente a la rigidez que impone la unanimidad en el procedimiento de reforma, sí puede ser el signo que nos alerta de la toma de conciencia de un problema, paso previo para su solución<sup>74</sup>. En todo caso, mientras la solución final se madura, esta opción que facilita el Tratado para atender supuestos de crisis de ratificación representa una muestra más de la progresiva erosión que están sufriendo los Estados en su derecho de veto.

## *2.2. Los procedimientos simplificados de reforma: una solución que no resuelve todos los riesgos de bloqueo*

El nuevo artículo 48 del TUE incorporó una pluralidad de mecanismos que permiten afrontar, con cierta flexibilidad, algunas reformas de los Tratados. Con estos procedimientos —de tramitación menos compleja que el procedimiento ordinario— se pretende asumir aquellas modificaciones vinculadas a la efectividad del propio funcionamiento ordinario de la Unión Europea. En definitiva, modificaciones no asociadas a lo que podríamos definir el ‘marco constitucional’ de la Unión.

A nuestro juicio, ni el procedimiento establecido en el apartado 6 del artículo 48 del TUE, ni el previsto al efecto en el apartado 7 del mismo artículo son *stricto sensu* sistemas de revisión del Tratado. Se trata, más bien, de sistemas de reforma mixtos o cuasi-autónomos a través de los que se atribuye a las instituciones de la Unión Europea una capacidad reformadora importante, si bien la efectividad de las reformas abordadas queda condicionada a una intervención posterior más o menos intensa de los Estados miembros.

Sin embargo, la pertenencia de ambos procedimientos de revisión simplificados a esta categoría genérica de mecanismos de reforma mixtos no los hace mecanismos idénticos. Así, el sistema de revisión simplificada establecido en el apartado 7 del artículo 48 del TUE puede ser considerado como una subespecie de las tradicionales «pasarelas»<sup>75</sup> contempladas ya en los actuales Tratados comunitarios<sup>76</sup>. Con ellas

---

<sup>73</sup> OBERDORFF, H.: “La ratification et la revision du traité établissant une Constitution pour l'Europe”, *Notre Europe*, núm. 38, 11.04.2005, (<http://www.notre-europe.asso-fr>), en p. 17.

<sup>74</sup> Idea que ya plasmó JACQUÉ al advertir que “certes, celles-ci peuvent parêre modeste, mais, au sein de l'Union, il s'écoule un temps de latence entre la prise de consciencia d'un problème et l'adoption d'une solution satisfaisante”, en JACQUÉ, J.-P.: *loc. cit.* (“Les dispositions generale et finales du Traité ...”), en p. 556.

<sup>75</sup> Así lo han entendido, entre otros, PFERSMANN, O.: “The New Revision of the Old Constitution”, en AA.VV., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, *Jean Monnet Working Paper*, núm. 5, 2004 ([www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org)), en p. 11.

<sup>76</sup> El Tratado de la Unión Europea estableció en el artículo 42 del TUE la conocida como ‘gran pasarela’, un sistema de auto-reforma que no ha sido utilizado y que el Tratado de Lisboa ya ha derogado. Por su parte, el Tratado de Ámsterdam estableció la llamada ‘pequeña pasarela’ en el artículo 67 del TCE.

comparte el mismo objetivo aunque difiera de aquéllas en dos puntos. Uno el relativo a los criterios para su utilización y, el otro, el relativo al ámbito de aplicación material de la misma. El citado procedimiento de reforma es, en cierta medida, una atribución competencial de ‘auto-reforma’ que el Tratado pone a disposición de las instituciones de la Unión para ser utilizados exclusivamente en algunos ámbitos del citado Tratado.

Por su parte, el apartado sexto del artículo 48 del TUE prevé, en realidad, un auténtico sistema simplificado de revisión de los Tratados cuya naturaleza jurídica, aunque parece propia de los sistemas de auto-reforma de carácter mixtos también previstos ya en los Tratados<sup>77</sup>, difiere de aquéllos no sólo en el alcance general de la propuesta de reforma que formula, sino también en el conjunto de instituciones legitimadas para plantear la reforma<sup>78</sup>. El citado procedimiento está pensado para aquellos supuestos en los que se pretenda afrontar una reforma parcial del Tratado y materialmente limitada al título III del TFUE relativo a las políticas y acciones internas de la Unión. De esta forma, se legitima al gobierno de cualquier Estado miembro, al Parlamento Europeo y a la Comisión para dirigirse al Consejo Europeo con un proyecto de revisión de la totalidad o de parte de las disposiciones del título III del TFUE<sup>79</sup>. Recibido el proyecto de reforma, el Consejo Europeo será el órgano competente encargado de adoptar una decisión europea que modifique la totalidad o parte de las citadas disposiciones del título III del TFUE siempre que la reforma no implique una nueva atribución de competencias. La decisión del Consejo Europeo se adoptará por unanimidad y requerirá la previa consulta a la Comisión, al Parlamento Europeo y también al Banco Central Europeo cuando afecte a modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Como puede apreciarse de la regulación que el Tratado de Lisboa tomó del Tratado constitucional son tres las consideraciones que básicamente se pueden realizar de un análisis del citado precepto desde una perspectiva de la simplificación.

---

Este último sistema fue utilizado por el Consejo mediante decisión de 22 de diciembre de 2004 (*DOCEL* 396, de 31.12.2004, p. 45). Asimismo, el artículo 333 del TFUE atribuye al Consejo –compuesto a estos efectos por los Estados de la cooperación reforzada– la competencia para modificar el sistema de votación o, en su caso, el procedimiento legislativo previsto al efecto por el Tratado constitucional.

<sup>77</sup> Salvando las distancias, se trata de un procedimiento similar, por ejemplo, al previsto actualmente en el artículo 223.1 del TFUE para la adopción de los principios comunes al procedimiento electoral uniforme, y el establecido en el artículo 311 del TFUE en relación con los recursos propios. Así ha sido constatado, entre otros, por OBERDORFF, H.: *loc. cit.* (“La ratification et la révision du traité établissant ...”), p. 17.

<sup>78</sup> Así, al igual que ocurre en el procedimiento ordinario, el sistema previsto en el artículo apartado sexto del artículo 48 del TUE puede ser iniciado por los Gobiernos de los Estados, la Comisión o el Parlamento Europeo.

<sup>79</sup> De la redacción del precepto llama la atención –sólo por comparación con el procedimiento de revisión ordinario– que tales propuestas no se trasladan a los parlamentos nacionales.

En primer lugar, se trata de un procedimiento de reforma cuya fase de preparación, negociación y aprobación se resuelve íntegramente en el marco de las instituciones de la Unión al otorgar al Consejo Europeo una competencia cuasi-constituyente que le permite adoptar la decisión que modifique la totalidad o parte de las disposiciones del título III del TFUE. El procedimiento de revisión simplificado prescinde tanto de un órgano convencional encargado de preparar la reforma, como de la convocatoria de la correspondiente Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados como instrumento de negociación y aprobación de la propuesta final.

En segundo lugar, el acuerdo adoptado por el Consejo Europeo quedará formalizado jurídicamente en una decisión que será adoptada por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo, la Comisión y el Banco Central Europeo si se trata de modificaciones institucionales en el ámbito monetario. Las consultas deben entenderse como no vinculantes lo cual resulta razonable en relación con la Comisión y, en su caso, el Banco Central Europeo, pero pudiera parecer menos acertado en relación con el Parlamento Europeo atendiendo a su marcado poder legislativo.

En tercer lugar, la entrada en vigor de la decisión adoptada por el Consejo Europeo requerirá la aprobación por parte de los Estados miembros de conformidad con sus procedimientos constitucionalmente establecidos al efecto con el evidente riesgo de bloqueo.

En suma, el procedimiento de revisión simplificado no ha prescindido de los rasgos característicos del sistema de revisión clásico previsto en la Unión Europea más allá de la renuncia a la celebración de una conferencia intergubernamental como método encargado de preparar la reforma. De hecho, los Estados siguen conservando también en este mecanismo simplificado el derecho a rechazar el contenido de la reforma en, al menos, dos momentos. En un primer momento, al someter la reforma a la aprobación unánime del Consejo Europeo y, en un segundo momento, durante la necesaria aprobación de la misma en los Estados de conformidad con las normas constitucionalmente previstas al efecto.

A este respecto, consideramos que quizá hubiera sido interesante haber planteado la posibilidad de sustituir la exigencia de la unanimidad en el Consejo Europeo por un sistema de votación de mayoría cualificada<sup>80</sup> en la medida en que tal sistema garantiza

---

<sup>80</sup> Así lo propuso la presidencia italiana a las delegaciones nacionales mediante un documento de reflexión sobre la *revisión del Tratado*. En dicho documento presentó la posibilidad de establecer un sistema de reforma más ágil aplicable a las políticas internas de la Unión. Para el diseño del citado documento la presidencia italiana propuso dos opciones. Una primera mediante adopción de una decisión del Consejo europeo por mayoría cualificada y aprobación por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Una segunda opción proponía atenuar el requisito de la plena ratificación nacional, sustituyéndolo por un procedimiento de obtención del 'nihil obstat' de los parlamentos nacionales. En este último supuesto el acuerdo seguiría siendo común y los parlamentos nacionales tendrían

una mayor eficacia del procedimiento sin colisionar con la legitimidad internacional que exige la vigencia de normas de naturaleza internacional que se ve garantizada, en cualquier caso, por la necesaria aprobación posterior de la misma en cada uno de los Estados como requisito para su vigencia. No haberlo hecho, resta eficacia al procedimiento y dificulta también por esta vía la reforma de los Tratados.

### 3. Fórmulas para avanzar en la integración al margen de los Tratados: algunas experiencias que han dado buenos resultados

El Convenio de Schengen representa el paradigma de lo que implica avanzar en el proceso de integración de la Unión a través de un mecanismo convencional propio del Derecho Internacional y, en consecuencia, ajeno a lo dispuesto en los propios Tratados constitutivos. Nos referimos al Acuerdo de Schengen de 1985 y su Convenio de Aplicación de 1990. Como es sabido, el Tratado de Amsterdam puso fin a esta fórmula al incorporar el acervo Schengen a la Unión Europea mediante el oportuno Protocolo<sup>81</sup>. A partir de ese momento, el contenido y posterior desarrollo del acervo Schengen formarían parte del Derecho de la Unión Europea y vincularía a todos los Estados miembros de la Unión Europea, salvo aquellos que disponían de la oportuna cláusula de excepción<sup>82</sup>. Quedaba así de manifiesto la fuerza de atracción que ejerce el método de integración europeo sobre cualquier otra experiencia de naturaleza internacional<sup>83</sup>.

Tras la experiencia que supuso el Acuerdo de Schengen como manifestación de flexibilidad al margen de los Tratados, un grupo de siete Estados, entre ellos España, firmaron el Tratado de Prüm con el propósito de incrementar la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal<sup>84</sup>.

---

en realidad la capacidad de 'veto' sobre cualesquiera revisiones que se propusieran. (CIG 46/03, de 11 de noviembre, p. 4, punto 7).

<sup>81</sup> Hemos estudiado con detalle este asunto en nuestro trabajo *op. cit.* (*La Cooperación Reforzada en ...*), en pp. 284-296.

<sup>82</sup> Es el caso, por una lado, del Reino Unido e Irlanda y, por el otro, de Dinamarca. La situación jurídica de estos Estados queda reflejado en los oportunos Protocolos anejos a los Tratados.

<sup>83</sup> Sobre el efecto integrador que han tenido determinadas cláusulas de *opting out* en el proceso de construcción europea puede consultarse, *in extenso*, MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: "La flexibilidad como instrumento básico del futuro modelo competencial de la Unión Europea", en LINÁN NOGUERAS, D.J. (ed.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada 2003, pp. 83-111.

<sup>84</sup> Una de las primeras reflexiones académicas tras la adopción de este Tratado puede verse en ZILLER, J. "El Tratado de Prüm", *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 7, 2007, pp. 21-30. Con posterioridad, resulta de interés el trabajo de MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: "¿Son los acuerdos *inter se* una alternativa a la cooperación reforzada?", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 40, 2011.

Una de las últimas experiencias relevantes que merece la pena ser comentada en este sentido, es el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza Económica<sup>85</sup>. El nuevo Tratado nacía ignorando la regulación especialmente establecida por el mecanismo de revisión contemplado al efecto en el artículo 48 del TUE. El carácter de transitoriedad o, si se prefiere, de provisionalidad con el que se diseña el TCEG aparece contemplado en el propio artículo 16 del Tratado. En dicho artículo se precisa que “en el plazo máximo de cinco años, se adoptarán, sobre la base de una evaluación de la experiencia en su aplicación, las medidas necesarias, de conformidad con lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a fin de incorporar el contenido del presente Tratado al marco jurídico de la Unión”. Esta previsión normativa pone de manifiesto la auténtica intencionalidad con la que nace el TCEG que no es otra que la de abandonar su naturaleza puramente internacional con el fin de regresar, lo antes posible, a su vocación estrictamente europea.

En todos los casos descritos se trata de una situación coyuntural en virtud de la cual los Estados miembros prescinden de los instrumentos normativos propios del Derecho de la Unión Europea con el fin último de avanzar más en el proceso de integración. En realidad, la iniciativa consiste en prescindir inicialmente del Derecho de la Unión Europea para llegar a profundizar en él algo que ha sido avalado, en todo caso, por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>86</sup>.

La experiencia que aportan los casos ya enunciados contribuye a subrayar la potencialidad del Derecho Internacional para fortalecer el proceso de integración cuando las herramientas del Derecho de la Unión no permiten avances en la materia<sup>87</sup>. Con todo, no parece que esta fórmula sea la más adecuada para utilizar con carácter general.

---

<sup>85</sup> También podemos citar el Tratado por el que se crea el MEDE, de 2012, así como el Tratado por la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución de 2014 (BOE, núm. de 18 de diciembre de 2015).

<sup>86</sup> Sentencia de 27 de noviembre de 2012, *Pringle*, C-370/12.

<sup>87</sup> Sobre la capacidad para aprovechar las potencialidades del Derecho Internacional a través de la utilidad de los acuerdos *inter se* véase ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “La Unión Europea y el Derecho de los Tratados: una relación compleja”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, 2016, pp. 51-102, especialmente, en pp. 78-82.

## V. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA COOPERACIÓN REFORZADA: UNA HERRAMIENTA CON PROFUNDAS LIMITACIONES PARA HACER EFECTIVA UNA VERDADERA EUROPA DIFERENCIADA

### 1. La cláusula de cooperación reforzada prevista en los Tratados: un instrumento diseñado para preservar la unidad de destino que imposibilita una Europa con dos niveles de integración

La adopción de cualquier mecanismo o técnica de flexibilidad en los Tratados constitutivos conlleva, siquiera teóricamente, un riesgo para la unidad y la propia evolución del proceso de integración europea. Para evitar que el recurso a la cooperación reforzada provoque un desmantelamiento de la Unión o conduzca a la misma a un conglomerado de Estados unidos entre sí por una multitud de relaciones intergubernamentales, el Tratado de Ámsterdam, el de Niza y también la regulación prevista por el Tratado de Lisboa han incorporado suficientes prevenciones en la reglamentación jurídica de la cooperación reforzada como para preservar los fundamentos propios de la construcción europea<sup>88</sup>.

A estos efectos, el propio artículo 20 del Tratado de la Unión Europea afirma, que la cooperación reforzada tiene como finalidad el refuerzo del proceso de integración. Es más, la regulación vigente considera de forma expresa que impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración constituyen no una condición más a cumplir por aquellos Estados que deseen iniciar un proyecto de cooperación reforzada, sino la finalidad misma de dicha cooperación reforzada.

En segundo lugar, cualquier proyecto de cooperación reforzada exige para su aprobación contar con un número determinado de Estados que la regulación vigente concreta en “al menos, nueve Estados” (artículo 20.2 TUE). Sobre este aspecto conviene precisar que esta masa crítica de Estados exigida no es sino una condición meramente cuantitativa. Además, el artículo 328 del TFUE advierte que las cooperaciones reforzadas estarán en cualquier momento abiertas a la participación de todos los Estados. Más aún, incluso la Comisión y los Estados miembros están llamados a procurar fomentar la participación del mayor número posible de Estados.

En tercer lugar, la cooperación reforzada debe respetar el marco institucional único de la Unión no admitiéndose, en consecuencia, la creación de órganos o instituciones propias y diferentes de las de la Unión. El Tratado de la Unión sí acepta que el Consejo module su composición, así como el modo en que quedará constituida la unanimidad o

---

<sup>88</sup> Sobre este aspecto, véase *supra* apartado II.

la mayoría cualificada en función de si tal institución actúa en el marco de la Unión o en el de un proyecto de cooperación reforzada (art. 20.3 del TUE). No ocurrirá lo mismo en el resto de instituciones las cuales, atendiendo a la función que cumplen, no alterarán su composición cuando actúen en el marco de una cooperación reforzada.

En cuarto lugar, las cooperaciones reforzadas deben respetar los Tratados y el Derecho de la Unión. En este sentido, el Tratado trata de preservar del ámbito material de aplicación de la cooperación reforzada un aspecto sensible de la integración al indicar que las cooperaciones reforzadas “no perjudicarán al mercado interior, ni a la cohesión económica, social y territorial. No constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencia entre ellos” (artículo 326, párrafo segundo del TFUE).

En quinto lugar, con el propósito de articular algún tipo de control en virtud del cual se garantice cierta coherencia entre los proyectos de cooperación reforzada que fueran surgiendo y las políticas de la Unión, la regulación mantiene en su artículo 334 del TFUE lo que hemos venido en llamar cláusula de coherencia en virtud de la cual el Consejo y la Comisión velarán por la coherencia de las acciones emprendidas en el marco de una cooperación reforzada, así como por la coherencia de dichas acciones con las políticas de la Unión y cooperarán a tal efecto.

Finalmente, en sexto lugar, conviene mencionar siquiera brevemente el sistema de financiación de la cooperación reforzada (artículo 332 del TFUE) que en nada difiere del que se determinó originariamente en la regulación de Ámsterdam. En consecuencia, salvo los gastos administrativos que son asumidos por el presupuesto de la Unión, son los presupuestos de los Estados participantes en una cooperación reforzada los que sufragan los gastos que las mismas generen.

Además de la regulación general de la cláusula de cooperación reforzada a la que los Estados han recurrido, hasta en tres ocasiones, para avanzar en alguna de las políticas concretas de la Unión<sup>89</sup>, merece la pena recordar que los artículos 82, 83 86 y 87 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea han incorporado lo que hemos venido en denominar cooperaciones reforzadas predeterminadas. Se trata de cooperaciones reforzadas cuyo ámbito material de aplicación está ya predefinido en

---

<sup>89</sup> Decisión del Consejo de 12 de julio de 2010, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación legal (*DOUE*, L 189, de 22.07.2010, en p. 12); Decisión del Consejo de 10 de marzo de 2011, por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria (*DOUE*, L 73, de 22.3.2011, p. 53); Decisión 2016/954 del Consejo de 9 de junio de 2016 por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones relativas a los regímenes económicos de las parejas internacionales, tanto en materia de regímenes económicos matrimoniales como de efectos patrimoniales de las uniones registradas, (*DOUE*, L 159, de 16.6.2016, p.16).

los Tratados tanto para el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal (artículo 82, 83 y 86), como para la cooperación policial (artículo 87) y su puesta en marcha no requiere acreditar que se recurre a este mecanismo como ‘último recurso’ (artículo 20.2 del TUE). Su autorización es automática una vez quede constatada la falta de unanimidad para adoptar la medida, la existencia de un grupo de al menos nueve Estados miembros interesados en la misma, el intento fallido por parte del Consejo Europeo para lograr un consenso y la comunicación por parte de los Estados interesados en adoptar la medida por cooperación reforzada al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. El último proyecto de cooperación reforzada recientemente aprobado para la creación de la Fiscalía Europea responde, precisamente, a lo contemplado en este artículo 86 del TUE<sup>90</sup>.

Como podemos confirmar, hasta la fecha no ha sido muy intenso el recurso a la cooperación reforzada como mecanismo alternativo al método de integración unitario. Sin embargo, las dificultades que genera la reforma del marco jurídico europeo<sup>91</sup>, unido a las complicaciones que entraña el propio funcionamiento de la Unión Europea a veintisiete Estados miembros hace inevitable pensar que el recurso a mecanismos de integración diferencia puede ser más necesario a partir de ahora.

## **2. La cooperación estructurada permanente como reacción al Brexit: una integración diferenciada para impulsar la defensa europea**

### *2.1. El régimen jurídico de la cooperación estructurada permanente: una novedad prevista en el Tratado de Lisboa*

Más allá de la cláusula de cooperación reforzada, el Tratado de Lisboa incorporó otros instrumentos de integración diferenciada diseñados específicamente para la política de seguridad y defensa<sup>92</sup>. Nos referimos a la cooperación estructurada permanente contemplada en los artículos 42 y 46 del TUE, así como en un Protocolo anejo al Tratado<sup>93</sup>.

---

<sup>90</sup> Reglamento 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (*DOUE*, L 283 de 31.10.2017, p. 1).

<sup>91</sup> En los términos que ya hemos señalado *supra* apartado IV.

<sup>92</sup> Para un análisis más detallado de todos los mecanismos de integración diferenciada en el ámbito de la Política Exterior, de Seguridad y de Defensa de la Unión véase, nuestros trabajos, “La aplicación de la integración diferenciada en la Política Exterior y en la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea”, *Cuadernos de Economía Aragonesa*, núm. 1-2, 2012, pp. 85-99 y “La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la flexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 33, 2010, pp. 91-120.

<sup>93</sup> BARROSO CORTÉS, F.S.: “El impacto de la cooperación estructurada permanente sobre la Comunidad de Seguridad Europea”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 34, 2014; CÓZAR MURILLO, B.: “La

De conformidad con la fórmula prevista en el apartado 6 del artículo 42 y el artículo 46 del TUE, “los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto con miras a realizar las misiones más exigentes, establecerán una cooperación estructurada en el marco de la Unión”. Para ello, los Estados miembros notificarán su intención al Consejo y al Alto Representante de la Unión. El Consejo, en un plazo de tres meses y tras consultar al Alto Representante, adoptará una decisión por mayoría cualificada en la que se establecerá la cooperación estructurada permanente y se determinará la lista de Estados participantes (art. 46.1 y 2 del TUE).

A diferencia de las cooperaciones reforzadas ordinarias (abiertas a la participación de todos los Estados miembros), la cooperación estructurada requiere a los Estados miembros interesados que posean criterios más elevados de capacidades militares y deseo de acometer compromisos más vinculantes en este ámbito militar. La participación de tales Estados en el citado mecanismo de cooperación estructurada implica la pertenencia de los mismos a la Agencia Europea de Defensa. En la actualidad todos los Estados miembros de la Unión, salvo Dinamarca, son Estados miembros de la misma.

Esta cooperación estructura permanente no queda cerrada o limitada exclusivamente a los Estados que la constituyan originariamente, sino que permitirá la incorporación de aquellos otros Estados miembros de la Unión siempre, claro está, que los Estados solicitantes comuniquen su voluntad al Consejo y al Alto Representante. Será el Consejo, compuesto únicamente por los Estados miembros participantes en la cooperación estructurada, el encargado de autorizar la decisión por mayoría cualificada una vez comprobado que el Estado miembro de que se trate cumple los criterios y asume los compromisos establecidos en los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente.

Así, siguiendo el tenor literal del artículo 1 del citado Protocolo, los objetivos de la propia cooperación estructurada se centran, de una parte, “en acometer de forma más intensa el desarrollo de sus capacidades de defensa, mediante el desarrollo de sus contribuciones nacionales y la participación, en caso necesario, en fuerzas multinacionales, en los principales programas europeos de equipos de defensa y en la actividad de la Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación y la adquisición del armamento” (Agencia Europea de Desarrollo); y, de otra parte, en estar, a más tardar en 2010, en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas, tal

---

cooperación estructurada permanente: ¿el impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa”, *Instituto Española de Estudios Estratégicos*, Documento de Investigación, núm. 12/2017, 42 pp.

y como se contemplan en el artículo 43 del TUE, en un plazo de 5 a 30 días, en particular para atender a solicitudes de la Organización de las Naciones Unidas, y sostenibles durante un periodo inicial de 30 días prorrogables hasta al menos 120 días”.

Más allá de las previsiones contempladas en el Tratado de Lisboa, la cooperación estructurada permanente no había encontrado el contexto político adecuado para ser impulsada. Dos circunstancias han acelerado, a nuestro juicio, su reciente activación con el propósito de incrementar las capacidades militares de la Unión y lograr así cierta «autonomía estratégica»<sup>94</sup>. La primera de tales circunstancias tiene que ver con la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. La segunda está vinculada con la presentación de la *Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad* de la Unión en el Consejo Europeo de los días 28 y 29 de junio de 2016<sup>95</sup>.

## 2.2. *La notificación y puesta en marcha de la PESCO: el despertar de la «bella durmiente de la defensa»*<sup>96</sup>

Con la materialización del Brexit, una de las áreas que los Estados miembro y las instituciones europeas tenían claro que debían de potenciar era, sin duda, las cuestiones vinculadas con la defensa<sup>97</sup>. De ahí que la cooperación estructurada permanente volviera a la agenda política tras su inclusión en el Tratado de Lisboa<sup>98</sup>. Así quedó evidenciado tras

---

<sup>94</sup> El concepto de «autonomía estratégica» aparece mencionado en la Estrategia Global de la Unión Europea aunque no se define. El texto se limita a señalar que «un nivel adecuado de ambición y autonomía estratégica es importante para la capacidad de Europa de fomentar la paz y garantizar la seguridad dentro y fuera de sus fronteras» (en pág. 5). Con todo, existe cierto consenso a la hora de señalar que los Estados miembros de la Unión interpretan este término de acuerdo a dos concepciones bien diferenciadas. Así, de una parte, se entiende que la Unión Europea tendrá autonomía estratégica cuando disponga de ciertas capacidades militares; de otra, se vincula la autonomía estratégica a cierta capacidad de acción de la Unión para articular su posición en un conflicto con independencia de la que adopten, en su caso, Estados terceros aliados o estructuras de defensa como la OTAN. Véase, MORA BENAVENTE, E.: “Presentación”, en *Una Estrategia Global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, Cuadernos de Estrategia, núm. 184, Madrid, 2016, pp. 13-33, en pp. 18-20.

<sup>95</sup> Documento de Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea. *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*, 2016, en pág. 5.

<sup>96</sup> Así se refirió a ella MAURO, F.: “Permanent Structured Cooperation. The Sleeping Beauty of European Defence”, Analysis, *Group de Recherche et d’information sur la Pax et la Sécurité*, 2015. También utilizó esta misma metáfora el Presidente de la Comisión Europea en el discurso que ofreció con motivo de la Conferencia de Seguridad y Defensa celebrada en Praga el 9 de junio de 2017. Véase en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-1581\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1581_en.htm)

<sup>97</sup> Como ya hemos tenido oportunidad de indicar en otro trabajo, “observando cómo se posicionan nuestros y aliados tradicionales en este nuevo contexto, los europeos tenemos que ser capaces de tomar nuestra defensa y seguridad más en serio que en las últimas décadas”, en “Una aproximación a la estrategia global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional”, en *Una Estrategia Global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, Cuadernos de Estrategia, núm. 184, Madrid, 2016, pp. 13-33, en pp. 265-299.

<sup>98</sup> Algo a lo que, a juicio de BISCOP, ha contribuido el Brexit, Putin y Trump. Así lo subraya este autor en “Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO”, *Instituto Affari Internazionali*, 2017, p., 1. Disponible en [http://www.iai.it/sites/default/files/eu60\\_1.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_1.pdf).

la reunión que mantuvieron los presidentes de Francia, Alemania, Italia y España el 6 de marzo de 2017 en Versalles<sup>99</sup>. A partir de ahí, la cuestión a dilucidar era determinar el planteamiento sobre el número de Estados miembros invitados. Una de las propuestas, impulsada por Francia, se inclinaba por activar una cooperación estructurada reducida en cuanto al número de Estados. La otra opción, por el contrario, interpretaba la puesta en marcha de una cooperación reforzada desde planteamientos más inclusivos, lo que sugería una invitación generalizada a todos los Estados miembros para tomar parte en ella.

Desde estos planteamientos, el pasado 13 de noviembre, veintitres Estados miembros<sup>100</sup> –entre ellos España<sup>101</sup>– notificaron al Consejo y a la Alta Representante su voluntad de poner en marcha la cooperación estructurada permanente como mecanismo de integración diferenciada establecido tras la reforma de Lisboa. El 7 de diciembre, Portugal e Irlanda<sup>102</sup> hicieron lo propio. Como queda de manifiesto, la fórmula que finalmente se ha impuesto en materia de defensa es una fórmula integradora<sup>103</sup> de la que todos los Estados miembros de la Unión Europea son parte, salvo Malta y Dinamarca<sup>104</sup>.

Finalmente, el 11 de diciembre de 2017, el Consejo aprobó la Decisión por la que se establece la cooperación estructurada permanente en el ámbito de la defensa<sup>105</sup>. De conformidad con lo establecido en dicha Decisión, los veinticinco Estados miembros que forman parte de este mecanismo cumplen con criterios más elevados de capacidades militares<sup>106</sup> y que han suscrito entre ellos compromisos en la materia para realizar las misiones más exigentes y contribuir al cumplimiento del nivel de ambición de la Unión<sup>107</sup>.

La cooperación estructurada permanente persigue, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 del Protocolo, que los Estados participantes cooperen en

---

<sup>99</sup> La reunión informal se desarrolló el 6 de marzo de 2017.

<sup>100</sup> Se trata de Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Rumanía y Suecia.

<sup>101</sup> El Consejo de Ministros acordó, en su reunión de 10 de noviembre de 2017, autorizar la participación de España en la PESCO. Disponible en <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20171110.aspx#Lanzamiento>

<sup>102</sup> Notificación de 7 de diciembre de 2017.

<sup>103</sup> El Consejo Europeo, reunido el 14 de diciembre de 2017, declaró que, tras haber examinado los avances realizados en materia de seguridad y defensa, “celebra el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), ambiciosa e integradora, y destaca la importancia de que se lleven a cabo con rapidez los primeros proyectos...”, *cit.* p. 1.

<sup>104</sup> Dinamarca no es parte de la cooperación estructurada permanente en virtud de lo establecido al efecto en el artículo 5 del Protocolo anejo al Tratado en virtud del cual Dinamarca no participa en la elaboración y aplicación de decisiones y acciones de la Unión con implicaciones en la defensa.

<sup>105</sup> DOUE L 331, de 14.12.2017, p. 57.

<sup>106</sup> En virtud de lo establecido al efecto en el artículo 1 del Protocolo núm. 10 anejo al Tratado.

<sup>107</sup> En virtud de lo establecido al efecto en el artículo 2 del Protocolo núm. 10 anejo al Tratado.

gastos de inversión en materia de equipos de defensa, aproximen las legislaciones en el ámbito de instrumentos de defensa, tomen medidas relativas al despliegue de fuerzas, cooperen en un mecanismo de desarrollo de capacidades y participen en el desarrollo de programas comunes o europeos de equipos de gran envergadura. Para dar cumplimiento a tales objetivos, los Estados integrantes en la cooperación estructurada permanente asumen hasta una veintena de compromisos ambiciosos y más vinculantes que detalla el oportuno Anexo de la Decisión en la que se pone en marcha el mecanismo. El desarrollo de tales compromisos se afrontará de manera progresiva, según detalle el Consejo, en torno a dos fases 2018-2020 y 2021-2025<sup>108</sup>.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA COMO EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD DE HACER EFECTIVAS LAS AMBICIONES COMPARTIDAS

De todo lo indicado a lo largo del presente trabajo, parece obvio subrayar que con la configuración actual de Estados miembros de la Unión Europea existen verdaderas dificultades para hacer posible una evolución significativa de la misma de acuerdo al método de integración clásico adoptado hasta la fecha. Más aún, la diversidad de objetivos e intereses que, en ocasiones, expresan los veintisiete Estados miembros de la Unión, unido a la situación de crisis existencial por la que atraviesa el proyecto de construcción europea hacen muy complicado avanzar con garantías de éxito en la integración europea.

Desde este planteamiento, la Comisión Europea apuntó en marzo de 2017, a modo de reflexión, algunos escenarios que pueden inspirar la actuación de la Unión Europea en los próximos años. De todas las opciones que se han planteado resulta interesante poner la atención sobre dos de los escenarios que, a nuestro entender, pueden determinar el desarrollo futuro de la Unión Europea. Nos referimos, de una parte, a la opción planteada como escenario 3 y, de otra, a la opción representada como escenario 5. El avance de la Unión Europea a través de fórmulas de integración diferenciada o, en su caso, el avance más intenso de todos los Estados miembros encuentran, sin embargo, algunos obstáculos técnicos que no podemos obviar y que están vinculados a la propia regulación jurídica de los Tratados en lo referente al proceso de reforma, así como la cláusula de cooperación reforzada. De hecho, las limitaciones del sistema de reforma clásico no hacen factible una iniciativa de reforma ambiciosa como la que reclama el futuro de la Unión Europea y la reglamentación de los mecanismos de integración diferencia establecidos en los Tratados no siempre actúan como un instrumento que garantice un avance significativo en la integración.

---

<sup>108</sup> Artículo 4 de la Decisión de 11 de diciembre de 2017, *cit.*

En suma, si los Estados no pueden recurrir a la reforma de los Tratados cuando se precise, ni tampoco pueden imaginar proyectos de cierta relevancia a través de mecanismos como la cláusula de cooperación reforzada prevista en los Tratados, no es improbable que los Estados que quieran avanzar más en el proceso de integración se vean en la obligación de utilizar, llegado el caso, instrumentos jurídicos al margen de los Tratados. Hasta ahora siempre que los Estados han optado por estas fórmulas lo han hecho en situaciones excepcionales para superar momentos de parálisis institucional y con el propósito de abordar avances muy específicos. Así ocurrió en su momento con el Tratado de Prüm, en materia de terrorismo; o, más recientemente, con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, como mecanismos para superar de forma urgente algunas carencias de configuración de la Unión Económica y Monetaria que demandó la Unión para poder afrontar la crisis económica sin comprometer su propia viabilidad.

Al margen de la reflexión sobre la efectividad del mecanismo de la cooperación reforzada como herramienta de integración diferenciada o de apuntar los condicionantes que provoca en el momento actual la rigidez del sistema de reforma de los Tratados, quizá no esté de más impulsar una reflexión sobre la necesidad de que la Unión aborde un proceso de refundación mediante una integración diferenciada de orden constitucional que opere, por tanto, desde el Derecho originario. Somos conscientes de que el marco jurídico europeo vigente no parece ofrecer respuestas sencillas a una iniciativa como la indicada. Sin embargo, más allá de la cuestión estrictamente jurídica, parece claro que la realidad política invita a pensar en un debate europeo apoyado en este tipo de planteamientos<sup>109</sup>. Las palabras del Presidente Macron en el discurso ofrecido en Universidad de La Sorbona el pasado mes de septiembre resultan especialmente expresivas: “En el seno de esta Unión, los que quieran llegar más lejos, más deprisa, deben poder hacerlo sin impedimentos. La cooperación siempre estará abierta a todos, basándose en el único criterio de la ambición compartida, sin formatos predefinidos”<sup>110</sup>.

De confirmarse esta tendencia fundamentada en una ambición compartida por avanzar en el proceso de integración de la Unión Europea, será necesario valorar la posibilidad de exportar el régimen jurídico establecido para la cooperación reforzada como modelo que permita compatibilizar jurídicamente la existencia dentro de la Unión Europea de un grupo de vanguardia de Estados dispuestos a avanzar más. Para ello, el primer grupo de Estados debería quedar vinculado entre sí por un nuevo texto jurídico, mientras que el resto del grupo de Estados de la Unión permanecerían jurídicamente unidos por los Tratados constitutivos los cuales actuarán, en este sentido, como el acervo que determina

---

<sup>109</sup> Ya se pronunció sobre esta hipótesis CONSTANTINESCO, V.: “La coopération renforcée: désintégration ou pré-intégration?”, en Institut Suisse de Droit Comparé, Lausanne, 7-8 de noviembre de 2001, pp. 109-125, en p. 123.

<sup>110</sup> *Iniciativa para Europa. Una Europa soberana, unida, democrática.*

las relaciones entre el grupo de Estados que hayan decidido seguir adelante con el proceso de integración y el resto de Estados que hayan permanecido al margen.

Con independencia del resultado final al que todas estas reflexiones conduzcan, lo realmente importante es que la Unión Europea parece haber despertado de su letargo político. Gracias a las dificultades internas y externas que el proyecto se ha encontrado en los últimos tiempos, los Estados y la instituciones europeas han querido aprovechar la conmemoración del sexagésimo aniversario de los Tratados constitutivos para confirmar la voluntad de seguir avanzando en la consolidación de un proyecto en el que “actuaremos juntos, a distintos ritmos y con distinta intensidad cuando sea necesario, mientras avanzamos en la misma dirección, como hemos hecho en el pasado, de conformidad con los Tratados y manteniendo la puerta abierta a quienes quieran unirse más adelante”<sup>111</sup>.

## ANEXO BIBLIOGRÁFICO

ALDECOA LUZARRAGA, F.:

- “Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa entre la profundización y la refundación (2000-2002), *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, WP núm. 8, 2002, ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).
- “La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, DT núm. 44, 2004, ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).
- “El proceso político europeo en la laberíntica ratificación del Tratado constitucional”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, DT núm. 3, 2006 ([www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)).
- “A la Europa que vamos (2045) desde la Europa que venimos (1945), *Crítica*, febrero de 2016, 12 pp.
- “El referéndum británico: una posible oportunidad para el proyecto europeo”, *Unión Europea Aranzadi* 2016, núm. 11, pp. 33-44.

ALDECOA LUZARRAGA, F. y DÍAZ MATEY, G.: “Hacer creíble la Alianza Defensiva”, *Política Exterior* 2017, núm. 178, pp. 112-121.

ANDRÉS SÁENZ 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*, núm. 10/2013, pp. 5-28.
- “La nueva propuesta española de soberanía conjunta: Gibraltar en la encrucijada postbrexit”, *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 41, 2017, pp. 1-14.

---

<sup>111</sup> Declaración de Roma firmada, el 27 de marzo de 2017, por los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea con motivo de la celebración, en Roma, del sesenta aniversario de su creación.

- AUER, A.: "Adoption, ratification and entry into force", *European Constitutional Law Review*, núm. 1, 2005, pp. 131-135.
- BALLIN, E.H.: "Europe: 'Coalescence in Diversity'", *Asser Research Paper* núm. 4, 2016.
- BARROSO CORTÉS, F.S.: "El impacto de la cooperación estructurada permanente sobre la Comunidad de Seguridad Europea", *UNISCI Discussion Papers*, núm. 34, 2014.
- BIEBER, R.: "Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 367, 1993, pp. 343-350.
- BISCOPI, S.: "Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO", *Instituto Affari Internazionali*, 2017. [http://www.iai.it/sites/default/files/eu60\\_1.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_1.pdf)
- CAMPINS ERITJA, M.: "La revisión del Tratado de la Unión europea", *Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia*, octubre, 1995
- CÓZAR MURILLO, B.: "La cooperación estructurada permanente: ¿el impulso definitivo que necesita la Política Común de Seguridad y Defensa", Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Investigación, núm. 12/2017, 42 pp.
- CRAIG, P.; "Brexit: A Drama in Six Acts", *European Law Review* 2016.
- CURTIN, D./VAN OOIK, R.: "Denmark and the Edinburgh Summit: Maastricht without Tears", en O'KEEFE, D./TWOMEY, P.M. (Eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Viley Chancery LawLondres, 1994, pp. 349-365.
- DE WITTE, B.:
- "The Closest Thing to a Constitutional Conversation in Europe: The Semi-Permanent Treaty Revision Process", en BEAUMONT, P. *et. al.* (eds.), *Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart Publishing, Oxford, 2002, pp. 39-57.
  - "Entry into Force and Revision", en *Ib.* (ed.): *Ten reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, European University Institute, Florencia, 2003, pp. 210-219.
  - "European Treaty Revision: a case of multilevel constitutionalism", en *The Treaty on a Constitution for Europe: perspectives after the IGC*, Symposium of the European Constitutional, Law Network at Charles University in Prague, 23-24 septiembre 2004, ([www.ecln.net/elements/conferences/prague](http://www.ecln.net/elements/conferences/prague)).
  - "Entrée en vigueur et révision du traité constitutionnel", en ROSSI, L.S.: *Vers une nouvelle architecture de l'Union Européenne. Le Projet de Traité-Constitution*, Bruylant, Bruselas, 2004, pp. 77-98.
- DEHOUSSE, F./COUSSENS, W.: "Rethinking the revision and entry into force clauses of the European Constitution", en *Ib.*, *The Convention's Constitutional Treaty: old wine in a new bottle?*, Studia Diplomatica, núm. 1-2, 2003.
- DELIEGES-SEQUARIS, M.: "Revision des Traités européens en dehors des procédures prévues", *Cahiers de Droit Européen*, núm. 5-6, 1980, pp. 539-552.
- EECKHOUT, P. y FRANTZIOU, E.: "Brexit and Article 50 TEU: A Constitutional Reading", *Common Market Law Review* 2017, núm. 54, pp. 695-734.

- GIERING, C.: “Vertiefung durch Differenzierung-Flexibilisierungskonzepte in der aktuelle Reformdebatte”, *Integration*, 2/1997, pp. 72-83.
- GROPPI, T.: “La revisione della Costituzione”, en BOU FRANCH, V./CERVERA VALLTERRA, M. (coords.): *Estudios sobre la Constitución europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 221-246.
- GILLAND, K.: “Ireland’s (First) Referendum on the Treaty of Nice”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 3, 2002, pp. 527-535.
- HANS-JUERGEN, L.: “Les clauses de révision des traités instituant les Communautés Européennes”, *Annuaire Francaise de Droit International*, 1961, pp. 593-631.
- INNERARITY, D., *La democracia en Europa*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2017.
- JACQUÉ, J.P.:
- “De la Convention à la Conférence Intergouvernementale, le projet de la Convention à l’épreuve des réalités politiques”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, núm. 2, 2005, pp. 227-242.
  - “Les dispositions générales et finales du Traité établissant une Constitution pour l’Europe”, *Revue Trimestrielle du Droit Européenne*, núm. 2, 2005, pp. 549-556.
- LENAERTS, K.: “La déclaration de Laeken: premier jalon d’une Constitution européenne?”, *Journal des Tribunaux - Droit européen*, 2002, 29-43.
- LOUIS, J.-V.: “Quelques considerations sur la revision des Traités instituant les Communautés”, *Cahiers de Droit Européen*, 5-6/1980, pp. 553-558.
- MAGNETTE, P.:
- “La Convention européenne: argumenter et negocier dans une Assemblée constituante multinationale”, *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, 2004, pp. 5-42.
  - “La constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la ‘méthode conventionnelle’”, en DE SHUTTER, N O./NIHOUL, P., *Une Constitution pour l’Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l’Union européenne*, Larcier, Bruselas, 2004, pp. 23-51.
  - “La Constitutionnalisation des traités européens. Forces et limites de la ‘méthode conventionnelle’”, en DE SCHUTTER, O./NIHOUL, P.: *Réflexions sur les transformations du droit de l’Union européenne*, Larcier, Bruselas, 2004, pp. 23-51.
- MANGAS MARTIN, A.: “La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficit estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas”, en *Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 1055-1066.
- MARISCAL BERAATEGUI, N.: *Teorías políticas de la Integración Europea*, Tecnos, Madrid, 2003.
- MARHOLD, H.: “La méthode de la convention”, *L’Europe en formation*, núm. 2, 2003, pp. 43-58.
- MARTÍN DELGADO, I.: “BREXIT means Brexit... o no. Especulaciones, conjeturas y algunas consideraciones jurídicas a propósito de la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea en el contexto del artículo 50 TUE”, en *El Cronista*, núm. 64, 2016, pp. 22-31.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.:
- “El sistema de reforma de los Tratados y la cuestión danesa”, *Comunidad Europea Aranzadi*, nº 3, marzo, 1993, pp. 37- 44.

- “La flexibilidad como instrumento básico del futuro modelo competencial de la Unión Europea”, en LIÑAN NOGUERAS, D.J. (dir.): *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, 2003, pp. 83-111.
  - “La duración ilimitada de la Unión Europea: ¿voluntad política o realidad jurídica?”, en BADÍA MARTÍ, A., PIGRAU i SOLÉ, A. y OLESTI RAYO, A. (coords.), *Derecho Internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Marcial Pons, Madrid, 2009, vol. II, pp. 1091-1118.
  - “La Unión Europea ante el desafío del BREXIT: de la Decisión de los Jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 43, 2016, pp. 7-24.
- MARTÍN MARTÍNEZ, M./MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coords.), *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2017.
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: “¿Son los acuerdos *inter se* una alternativa a la cooperación reforzada?”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 40, 2011.
- MATEO GONZÁLEZ, G.: “Hacia una Constitución Europea: la Convención Europea y su impacto en la Conferencia Intergubernamental de 2003 y 2004”, *Cuadernos Europeos de Deusto* núm. 30, 2004, pp. 115-139.
- MORA BENAVENTE, E.: “Presentación”, en *Una Estrategia Global de la Unión Europea para tiempos difíciles*, Cuadernos de Estrategia, núm. 184, Madrid, 2016, pp. 13-33.
- MUÑOZ MACHADO, A.: “Perpetuidad: el principio ausente del programa de unificación europea”, *El Cronista*, núm. 64, 2016.
- NASARRE GOICOECHEA, E. y ALDECOA LUZARRAGA, F. (coords.), *Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
- NOMDEN, K.: “A Key Element in Future European Integration?”, en DEN BOER, M./GUGGENBÜHL, A./VANHOONACKER, S. (eds.): *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amterdamn*, Institut Europeén d’Administration Publique, Maastricht, 1998, pp. 31-44.
- OBERDORFF, H.: “La ratification et la revision du traité établissant une Constitution pour l’Europe”, *Notre Europe*, núm. 38, 11.04.2005, (<http://www.notre-europe.asso-fr>)
- PÉREZ TREMPES, P.: “La Constitución española ante la Constitución Europea”, ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.): *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, en pp. 485-526.
- PFERSMANN, O.: “The New Revision of the Old Constitution”, en AA.VV., *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper, núm. 5, 2004 ([www.jeanmonnetprogram.org](http://www.jeanmonnetprogram.org))
- ROIG MOLÉS, E.: “Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados”, en ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.), *El proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 19-130.
- SARMIENTO, D.: “Y después del Brexit... ¿qué?”, *El Cronista*, núm. 64, 2016, pp. 42-47.

URREA CORRES, M.:

- “El dilema de la *Convención*: la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los Tratados”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 14, 2003, pp. 265-280.
  - La cooperación reforzada en la Unión Europea, COLEX, 2002
  - “La retirada de Estados de la Unión en la Constitución Europea”, en *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2005, pp. 289-304
  - “La efectividad del derecho de retirada, el sistema de reforma y las cooperaciones reforzadas: una incógnita que condiciona el proceso de integración de la Unión”, *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 687-703.
  - “Mecanismo de integración y (des)integración diferenciada en la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 39, 2008, pp. 169-190.
  - “La política (común) de seguridad y defensa en el Tratado de Lisboa: la eficacia como objetivo, la lexibilidad como instrumento y la ambición como propuesta”, *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 33, 2010, pp. 91-120.
  - “La aplicación de la integración diferenciada en la política exterior y en la política de seguridad y defensa de la Unión Europea”, *Cuadernos aragoneses de economía*, núm. 1-2, 2012, pp. 85-99.
- VAN NUFFEL, P.: “Appartenance á l’Union”, en AMATO, G./BRIBOSIA, H./DE WITTE, B. (eds.), *Genèse et destinée de la Constitution européenne*, Bruselas, 2007, pp. 247-285, en pp. 280-284.

# *La Integración Europea: Elites y Neoliberalismo desde la Sociología del Poder*

JOHN ETHERINGTON

*Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Universitat Autònoma de Barcelona*

FERRAN IZQUIERDO

*Departamento de Derecho Público y Ciencias Historicojurídicas, Universitat Autònoma de Barcelona*

- 0. Introducción
- 1. La Sociología del Poder
  - A) Actores
  - B) Relaciones de Poder
  - C) Recursos de Poder
- 2. La Integración Europea desde la Sociología del Poder
- 3. Conclusiones
- Referencias

## 0. INTRODUCCIÓN

La presente presentación parte de un libro que los profesores Ferran Izquierdo y John Etherington (2017) publicamos en el primer semestre de este año, con título *Poder Global: una mirada desde la sociología del poder*. Este libro es un intento de ofrecer un nuevo marco crítico para analizar el desarrollo de las relaciones políticas, sociales, económicas e ideológicas a lo largo del tiempo. Concretamente, el objetivo del libro es explicar cómo y por qué surge un sistema global de relaciones de poder poblado por actores que operan a esta escala planetaria.

El enfoque de la Sociología de Poder, desarrollado primeramente por Ferran Izquierdo en varias publicaciones (véase, por ejemplo: Izquierdo Brichs 2008; Izquierdo Brichs y Kemou 2009), ha sido aplicado sobre todo al mundo árabe para explicar fenómenos como el islamismo (véase, por ejemplo: Izquierdo Brichs, 2007; 2012; 2013; Izquierdo Brichs, Etherington y Feliu 2017).

En cuanto al objeto de estudio que tenemos delante hoy –la integración europea– hasta ahora no hemos aplicado el enfoque a este ámbito. Por lo tanto, esta presentación,

más que ofrecer respuestas definitivas, simplemente tiene el propósito de identificar preguntas clave y de ofrecer unas líneas de investigación en forma de hipótesis que podrían ser validadas –o no– por trabajos posteriores.

En cuanto al tema que tenemos sobre la mesa, como introducción, podemos decir que la historia de esta integración suele comenzar con los primeros tratados –la CECA en 1951 y la EUROATOM y CEE en 1957– siendo quizá el más importante este último, ya que supuso una cooperación entre los Estados firmantes en una amplia gama de materias políticas. Estos tratados y el establecimiento de las Comunidades Europeas de alguna manera no sólo pusieron el final a la Segunda Guerra Mundial (o incluso a los treinta años de la Guerra Civil Europea), sino que abrieron un nuevo horizonte para una paz duradera, al menos en la parte occidental del continente europeo. En este sentido, la estrategia de fomentar el acercamiento entre países como instrumento para lograr la paz fue diferente a la aplicada después de la Primera Guerra Mundial, cuando unas reparaciones punitivas contra Alemania jugaron un papel significativo en empeorar la crisis de la República Weimar y promover el ascenso al poder de Hitler y los nazis.

Desde una perspectiva histórica, el proceso de integración europea ha sido un éxito enorme, y hoy día la UE cuenta con: 28 (pronto 27) Estados miembros; un mercado único; una unión monetaria; la eliminación de fronteras físicas entre la mayoría; el libre movimiento de trabajadores, bienes, capital y servicios; y una incidencia enorme en la vida cotidiana de los ciudadanos, ya que la mayor parte de leyes que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos europeos provienen de la UE.

Evidentemente este proceso ha tenido sus altibajos, pero la tendencia histórica parece clara: estamos ante un proceso de integración que ha tenido dos dimensiones: un número creciente de competencias gestionadas en común, normalmente por instituciones supraestatales; y un número creciente de miembros implicados en este proceso.

Al mismo tiempo que la UE ha ido creciendo y consolidándose, desde el mundo académico ha surgido un creciente *corpus* de literatura que intenta comprender este nuevo sujeto político. Los debates teóricos sobre la naturaleza de la UE y sus consecuencias para los Estados-nación se basaban, inicialmente, en teorías de las relaciones internacionales. Las teorías neofuncionalistas (véase, por ejemplo, Haas, 1958, 1964; Lindberg, 1963), se han centrado en comprender la dinámica de la integración, con especial énfasis en el concepto de *spillover* (Risse-Kappen, 1996).

Por otra parte, algunos intergubernamentalistas, como Stanley Hoffman (1966; 1982) sostuvieron, desde una perspectiva realista, que los Estados miembros utilizan la UE como foro de negociación con el fin de obtener ventajas que sería imposible lograr a título individual. A la luz de la integración acelerada de las décadas de los 1980 y 1990, autores como Moravcsik (1993; 1998) propusieron una reformulación del intergubernamentalismo clásico denominado intergubernamentalismo *liberal*, cuya

propuesta clave era que, mientras otros actores estatales no centrales pretenden influir en la política europea, el Estado central mantenía su monopolio de la función de guardián.

Finalmente aquí, la teorías de la Gobernanza Multinivel, desarrolladas a partir de los 1980 por autores como Hooghe y Marks (Hooghe, 1995; Hooghe and Marks, 2003) han intentado comprender los complejos patrones de relaciones políticas entre instituciones políticas a diferentes niveles y entre estas y la sociedad en su conjunto en el orden poshobbesiano y posjerárquico que ellos dicen es la característica fundamental de la UE

Sin embargo, la Sociología del Poder tiene otra agenda académica, y en este sentido, en lugar de discutir sobre la naturaleza de la UE, nos hace preguntar el porqué de la integración europea: ¿Cuáles son los intereses y las relaciones de poder que la mueven? Para contestar esta pregunta, en la primera parte de esta presentación, esbozaremos los ejes principales de la Sociología de Poder; mientras en la segunda parte, aplicaremos este marco al proceso de la integración europea. Como ya se ha dicho, el objetivo aquí, no es de ofrecer respuestas definitivas a estas preguntas, sino sugerir líneas de investigación –hipótesis de trabajo– que podrían ser testeadas a través de estudios empíricos posteriores. Igualmente, al finalizar la presentación, a modo de conclusión, nos permitiremos hacer alguna conjetura sobre la dirección futura de la UE a corto y medio plazo.

## 1. LA SOCIOLOGÍA DEL PODER

En este apartado, ofreceremos un resumen breve de los principales postulados del enfoque.

### A) Actores

En primer lugar, conviene hablar de los actores y las categorías que se utilizan para clasificarlos: élites y población. La premisa básica es que, en cualquier sistema social jerárquico, existen dos tipos de actores: por una parte, los que mandan, los que gobiernan, los que controlan; y por otra, los mandados, los gobernados, los que dependen de las decisiones de los primeros. Al primer grupo le damos el nombre élite, y al segundo el de población.

Más concretamente, son las élites en su conjunto las que controlan los recursos de poder, mientras la población, durante la mayor parte del tiempo, no. La población no tiene acceso al poder, y no es consciente de su potencial, *sensu stricto*. De hecho, en condiciones normales, la población es utilizada como recurso de poder por las élites –es movilizada para que las élites puedan conseguir sus propios objetivos–. Como consecuencia, la población no es un actor propiamente dicho, ya que carece de conciencia, excepto cuando tiene la capacidad de movilizarse y actuar como un movimiento social.

## B) Relaciones de Poder

Estos dos grupos, elites y población, también se definen por el tipo de relación de poder en el cual participan. Las elites, en primer lugar, tienen que dominar a la población y mantener la jerarquía en el sistema. Al mismo tiempo, existe una competencia feroz entre élites para acumular poder. En este sentido, utilizamos el término ‘acumulación diferencial’, ya que el objetivo de cualquier elite, *qua* elite, es la capacidad para competir de manera exitosa contra otras elites por el control de los recursos de poder. En el momento en que un miembro de la élite deja de poder/querer competir por estos recursos, deja de pertenecer a esta categoría.

La población, en cambio, como ya hemos comentado, no suele tener acceso a los recursos de poder, y, de hecho, a menudo es utilizada como recurso de poder. No obstante, en ciertos momentos históricos, como revoluciones sociales, entendidas como transformaciones profundas de las estructuras de poder en el sistema, la población se convierte en actor al tener consciencia de sus propios intereses y su capacidad de poder real. Este poder se utiliza para conseguir el objetivo básico de mejorar sus condiciones de vida materiales.

Una vez logrado este objetivo, la relación de poder se extingue, ya que no es una dinámica permanente, sin fin, como son las relaciones de poder circulares de las élites. Por esto motivo, cuando hablamos de relaciones de poder de la población, hablamos de relaciones lineales, que tienen un punto de inicio y un punto final definidos.

## C) Recursos de Poder

El concepto de poder es clave para nuestro enfoque, y lo entendemos como la capacidad relativa de un actor para imponer sus propios intereses a los otros actores del sistema. Esta capacidad es multidimensional y engloba recursos como:

- Poder económico – control de capital y grandes corporaciones;
- Poder militar – la capacidad de imponer los intereses a través de la fuerza;
- Poder político-institucional – la capacidad de movilizar a la población y controlar las instituciones, especial, pero no exclusivamente, las del Estado. En este sentido, el Estado no es un actor, sino un recurso;
- Poder ideológico – la capacidad de controlar la producción de ideas en un sistema y, por tanto, definir lo que es ‘normal’, ‘correcto’, etc.

En principio, a diferencia de otros enfoques críticos, como el Marxismo, la Sociología del Poder no establece una jerarquía entre estos recursos *a priori*. En un momento determinado los recursos más importantes dependerán de factores y constelaciones de

factores propios de contextos concretos. Ello no excluye, sin embargo, que podamos identificar tendencias de largo plazo o de *longue durée*. Por ejemplo, las revoluciones capitalistas a partir del siglo XVII en Europa inician el periodo de la monetarización del poder en forma de capital. Pero dicho esto, en el mundo de hoy, el control del estado y del poder militar es primordial para acceder a otros recursos de poder, como el económico. Esto se ve claramente en los países árabes, por ejemplo.

## 2. LA INTEGRACIÓN EUROPEA DESDE LA SOCIOLOGÍA DEL PODER

Una vez esbozados los principales ejes del enfoque, el objetivo de este apartado es analizar el proceso de integración europea utilizando las herramientas conceptuales y teóricas ya comentadas. Pero repetimos, más que llegar a conclusiones definitivas sobre la dinámica de la integración europea y el estado de la misma en un momento histórico determinado, ofreceremos aquí unas preguntas que se derivan de la aplicación del enfoque al objeto de estudio (la integración europea) y proponemos algunas respuestas, que deben ser entendidas como hipótesis a evaluar por estudios empíricos posteriores.

Antes de proceder, quizá la primera tarea sea definir lo que entendemos por el concepto de ‘integración europea’. En este sentido, podemos hablar de un proceso en el cual un creciente número de competencias políticas se gestionan de forma común a un nivel superior al del Estado. Al mismo tiempo, el número de Estados implicados en este proceso aumenta con el tiempo.

Desde la Sociología del Poder, nos acercamos a este objeto de estudio como un proceso de emergencia de un nuevo sistema de acumulación de poder por parte de las elites, después de haber superado los límites de los sistemas fundamentalmente estatales. A partir de este planteamiento, dos preguntas fundamentales surgen:

- ¿Cuál es la relación entre el sistema europeo, el estatal y el global?
- ¿Cuál es el papel que juega el neoliberalismo en esta reconfiguración del sistema y de las relaciones de poder entre grupos?

Para contestar estas preguntas, convendría delimitar la integración europea en dos periodos bien distintos: el periodo de los 1950 hasta los 80; y el periodo pos-1980.

En el primer periodo, vemos una dinámica integracionista claramente dominada por élites nacionales e intereses populares. La recuperación económica europea y la construcción del Estado del bienestar se producen en un contexto de fuerte movilización popular, de la izquierda y sindical (se sale de la guerra con la izquierda comunista organizada e incluso con armas, y con la presión de lo que está sucediendo en el Este). El

capital necesita la mano de obra para la reconstrucción y mucha inversión pública pues los Estados son los únicos que se pueden endeudar (no hay capital privado, ha huido con la guerra o desaparecido en las ruinas). Esto se traduce en políticas keynesianas, endeudamiento público para la inversión y reconstrucción de infraestructuras, lo que implica un gran poder de negociación de la izquierda que se traduce en la Europa del Estado del bienestar y mejores condiciones de trabajo.

Al mismo tiempo, la construcción europea está claramente dominada por los intereses de las elites vinculadas a los Estados, y cualquier intento de cuestionar este dominio provoca una respuesta contundente por parte de estos Estados. La crisis de la “silla vacía”, el compromiso de Luxemburgo, y el consecuente estancamiento del proyecto europeo son muy ilustrativos en este sentido.

El periodo que empieza a finales de los 70 y principios de los 80 es un punto de clara inflexión, ya que surgen el neoliberalismo y la globalización, acompañados por el relanzamiento de la integración europea. Estos tres procesos están claramente vinculados, pero antes de analizar esta interrelación, es preciso clarificar lo que entendemos por el concepto de neoliberalismo.

Desde nuestra perspectiva, el neoliberalismo es un proyecto de elites cuyo objetivo es la recuperación y aumento de la capacidad de acumulación de poder. Tiene una doble vertiente: social y espacial. Por una parte, el neoliberalismo supone un apoderamiento de los poderes económicos frente a la población en general y el trabajo organizado en particular. En todos los Estados y regiones del mundo donde se han aplicado medidas neoliberales se puede identificar varias consecuencias: se ha facilitado oportunidades de mayores beneficios para las elites económicas a través de privatizaciones, *outsourcing*, etc.; se ha ‘flexibilizado’ el mercado de trabajo con reformas laborales que han debilitado el papel de los sindicatos, lo cual ha llevado a la precarización del trabajo y el estancamiento incluso empeoramiento del poder adquisitivo de los salarios; y se ha aumentado considerablemente los niveles de desigualdades entre elites y el resto de la población (véase, por ejemplo, Harvey, 2007).

Al mismo tiempo, el neoliberalismo tiene una clara vertiente espacial, ya que, con tal de aumentar su capacidad de acumulación, las elites que han liderado el proyecto neoliberal han ido construyendo intereses y un sistema de relaciones a nivel transnacional e incluso global, claramente por encima del nivel del Estado. La globalización que hemos visto en las últimas décadas no es, por tanto, el simple resultado de mejoras tecnológicas (informática, *containerización* de mercancías etc.), sino un proyecto fundamentalmente político que responde a los intereses de una elite que ha querido superar los límites del Estado.

A partir de aquí, la integración europea de las últimas décadas empieza a cobrar sentido, ya que deja atrás los intereses de las elites estatales y comienza a responder a

los intereses de las elites globales emergentes. Desde esta perspectiva, creemos que la integración europea no sólo es compatible con la globalización neoliberal, sino que la ha reforzado. A nivel general, podemos ver este proceso si miramos más detenidamente a la dinámica y la forma de la integración europea a partir de los años 80.

En primer lugar, si nos fijamos en la dinámica del inicio del proceso de integración europea relanzada, vemos que responde a los intereses de las elites económicas que querían competir con más garantías dentro del sistema global emergente contra las elites norteamericanas y asiáticas –fundamentalmente japonesas–. En las palabras de Ross, “the general need for Europe to find ways out of its economic black hole was the most important incentive, one felt particularly strongly by big business” (Ross, 1992: 56).

A partir de este impulso, la forma que cobra el proyecto europeo responde a las necesidades de estas elites. El Acta Única Europea, que pone en marcha el Mercado Único e introduce las reformas institucionales correspondientes (votación por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros, procedimiento de cooperación –después codecisión– entre el Parlamento y el Consejo de Ministros), favorece claramente los intereses de elites económicas transnacionales sobre las elites económicas y políticas nacionales. El proyecto del Mercado Único permite que aquellas accedan a mayores de recursos de poder al poder penetrar nuevos mercados sin trabas y así dominar elites económicas locales. Al mismo tiempo, estas nuevas relaciones de poder son reguladas no por los Estados sino por la Comisión, y no es casualidad que las direcciones generales del Mercado Único y de la Competencia se hayan convertido en las más importantes de la Comisión. Pero este proceso no se limita estrictamente a estas áreas políticas; también lo vemos en las políticas regionales y sociales, que vienen a enfocarse hacia la ‘competitividad’, eso es, preparan territorios y trabajadores para que sean accesibles al capital transnacional.

Vemos, entonces, a partir de los 80 la consolidación del proyecto europeo alrededor de los intereses de actores que quieren entrar en la competencia cada vez más feroz a nivel transnacional e incluso global. No obstante, no es un proceso lineal de dominio de actores transnacionales sobre actores estatales; las emergentes relaciones de poder son más complejas, tal como vemos a partir de la puesta en marcha de la Unión Monetaria.

La Unión Monetaria, en general, ha sido un desastre no solo para los intereses de las poblaciones de los Estados miembros (incluyendo la alemana), sino también para la mayoría de las elites políticas estatales. Esta afirmación se basa en la evidencia que la Eurozona no es un área monetaria óptima, ya que hay demasiadas diferencias (de productividad, de ciclo económico, de salarios etc.) entre las economías participantes. Estas diferencias se pudieron tapar durante los primeros años de vida del euro, ya que todos los países miembros tenían acceso a crédito barato, ahora denominado en euros, en la medida que bajaba la prima de riesgo a niveles casi alemanes. La política de deflación interna por parte de Alemania hizo que las exportaciones alemanas fuesen cada vez más competitivas dentro y fuera de la UE, lo cual benefició a las elites económicas alemanas que se convertían en elites cada vez más

transnacionales. Al mismo tiempo, las instituciones financieras del norte del continente empezaban a comprar cantidades enormes de deuda de los países periféricos, convencidas del respaldo del BCE (Blyth, 2013).

El problema llegó con la crisis a partir de 2007, cuando el crédito dejó de fluir, y la tesis alemana –austeridad– se impuso dentro de Europa, a través del Banco Central Europeo (BCE), Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Europea. Las políticas de austeridad, basadas en la falsa premisa de que altos niveles de endeudamiento público tienen efectos negativos para la economía de un país (Blyth, 2013), empeoraron las recesiones que ya afectaban a la mayoría de las economías de Europa y tuvieron efectos devastadores para las clases populares al suponer aumentos de impuestos regresivos (por ejemplo, sobre el consumo) y recortes en servicios públicos (educación, sanidad, prestaciones sociales etc.). Al mismo tiempo, los Estados europeos, a través de programas de rescate bancario, convirtieron deuda privada en deuda pública, lo cual resultó profundamente impopular con los electorados de muchos países europeos, y muchos gobiernos pagaron su aplicación con derrotas en las urnas. Pero que estos gobiernos estuvieron dispuestos a aplicar estas políticas, sabiendo el precio electoral que tendrían que pagar, demuestra el poder de las elites –políticas, ideológicas, económicas– transnacionales respecto a las elites políticas estatales.

### 3. CONCLUSIONES

Esta presentación se ha planteado analizar la relación entre neoliberalismo, las elites que lo han promovido y el proceso de integración europea. En este sentido, hemos propuesto que el neoliberalismo se entienda como un proceso económico, político y social que busca ampliar los recursos de poder disponibles para las elites al superar los límites de los sistemas estatales. Como resultado, el sistema de poder global es cada vez más visible. La integración europea ha jugado una parte fundamental en la construcción de este nuevo sistema, ya que ha facilitado la superación del marco estatal, a la vez que las políticas aplicadas por las instituciones han reflejado claramente las necesidades de las elites transnacionales/globales respecto sobre todo a los intereses de la población en general. No obstante, la hegemonía nunca es completa, y en la actual crisis económica podemos ver una crisis política a nivel de los Estados y de la UE. Esta crisis política toma formas diferentes: secesionismo (Escocia, Cataluña), populismo de derechas (Ciudadanos, Movimiento 5 Stelle, etc.), movimiento de izquierdas y de bases (Podemos, Indignados y Occupy Wall Street etc.), pero la dinámica es común: la lucha por la configuración del nuevo orden económico, político y social. Predecir cuál será el resultado de estas luchas es, evidentemente, imposible, pero creemos que la Sociología del Poder nos da las herramientas teóricas y analíticas para plantear las preguntas pertinentes y proponer las respuestas adecuadas.

## REFERENCIAS

- Blyth, M. *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Haas, E. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958.
- *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- Harvey, D. “Neoliberalism as Creative Destruction”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 610, pp. 22-44. 2007
- Hoffman, S. «Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe». *Daedalus* (Summer 1966), p. 862-915.
- Hooghe, L. «Subnational Mobilisation in the European Union». *West European Politics*, vol.19, n.º 3 (1995), p. 175-198.
- Hooghe, L. y Marks, G. «Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance». *The American Political Science Review*, vol. 97, n.º 2 (2003), p. 233-243.
- Izquierdo, Brichs, F. “Poder y Estado rentista en el mundo árabe.” *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* 2. 2007.
- *Poder y felicidad. Una propuesta de sociología del poder*. Madrid: La Catarata. 2008.
- ed. *Political Regimes in the Arab World*. Abingdon & New York: Routledge. 2012.
- “El Islam político y la movilización social tras las revueltas árabes. Un análisis desde la Sociología del poder.” *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos* (15). 2013.
- y Etherington, J. *Poder Global: una mirada desde la sociología del poder*. Bellaterra: Edicions Bellaterra. 2017
- Etherington, J. y Feliu, L. (eds) *Political Islam in a Time of Revolt*. London: Palgrave MacMillan. 2017.
- y Kemou, A. “La sociología del poder en el mundo árabe contemporáneo.” En *Poder y regímenes en el mundo árabe contemporáneo*, Ferran Izquierdo Brichs (ed.), 17-60. Barcelona: Cidob/Bellaterra. 2009.
- Moravcsik, A. «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach». *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n.º 4 (1993), p. 473-524.
- *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca. NY: Cornell Univ. Press, 1998.
- Risse-Kappen, T. «Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union». *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n.º 1 (1996), p. 53-79.
- Ross, G. «Confronting the New Europe». *New Left Review*, n.º 191 (1992), p. 49-68.



## *Parte III*

# *Ciudadanía y Europa social*

<i>El futuro de la ciudadanía de la Unión en la encrucijada de la construcción política en Europa.....</i>	167
BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS	
<i>El trato equitativo en la expulsión de los extranjeros y la evolución de la jurisprudencia en la Unión Europea.....</i>	183
DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS	
<i>La narrativa de la Europa social en la historia del proceso de integración: de la solidaridad competitiva a la necesaria justicia redistributiva .....</i>	205
AINHOA LASA LÓPEZ	
<i>La Europa necesaria es federal y social: el debate sobre el futuro de Europa y la propuesta del Parlamento Europeo.....</i>	223
IGOR FILIBI	



# *El futuro de la ciudadanía de la Unión en la encrucijada de la construcción política en Europa*

BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS

*Catedrática de Derecho de la Unión Europea*

*Universidad de Deusto*

1. Introducción
2. La libre circulación: pilar esencial y factor de división. Hacia una ciudadanía más inclusiva
3. La dimensión social de la ciudadanía como elemento de indentificación y legitimación de la Unión Europea
4. Conclusión

## 1. INTRODUCCIÓN

En 1992, los Estados miembros, a través del Tratado de Maastricht, introdujeron disposiciones sobre una “Ciudadanía de la Unión” en el entonces Tratado de la Comunidad Económica Europea. Quedaba así formalizado al más alto rango jurídico una nueva condición civil, de carácter supranacional, que vinculaba directamente los nacionales de los Estados miembros con la Unión Europea (UE) recién establecida. Era la primera vez que las personas, nacionales de los Estados miembros, eran consideradas desde una perspectiva política, superando así la calificación exclusivamente económica que, como trabajadores o prestadores de servicios, habían tenido en el marco del mercado común.

Actualmente recogida en los artículos 20-25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Ciudadanía de la UE sigue constituyendo un estatuto jurídico político único, sin parangón a nivel mundial. Fue el primer ámbito de dimensión política transferido por los Estados miembros y jurídicamente formalizado en los Tratados, un elemento adelantado de un futuro Estado europeo<sup>1</sup>. Es, en definitiva, el

---

<sup>1</sup> La idea de configurar una ciudadanía europea es, sin embargo, anterior, ya que tuvo sus primeros precusores en los años 1940. Así, en 1943, el Movimiento Federalista Europeo en Italia promovió la creación de una ciudadanía continental, complementaria de la nacional. En la misma línea, el Congreso de la Haya de 1948, presidido por Winston Churchill, reconocía que un elemento esencial de una Unión Europea

logro de integración jurídica que mejor refleja una de las visiones clave de Jean Monnet sobre una Europa federal: “Nosotros no coaligamos Estados, unimos personas”<sup>2</sup>.

Transcurridos más de 25 años desde su formalización jurídica y a pesar de su indiscutible trascendencia política, lo cierto es que las disposiciones constitutivas sobre Ciudadanía de la Unión no han experimentado modificaciones o ampliaciones sustanciales. En efecto, sigue siendo un estatuto de ciudadanía indirecta, esto es, vinculado a la nacionalidad de un Estado miembro, por lo que cabe afirmar que constituye una condición civil de carácter supranacional con 27 nacionalidades diferentes. La UE sigue sin estar dotada de competencias en materia de nacionalidad, por lo que la condición de Ciudadano de la Unión continúa supeditada a las previsiones nacionales sobre atribución y pérdida de nacionalidad. Además, mantiene su carácter complementario de las ciudadanías nacionales, así como su estado embrionario, anclada en unos pocos derechos y en ninguna obligación expresa, muy alejada, por tanto, de los estatutos nacionales, más amplios y consolidados de derechos y deberes.

Con todo, la consideración y las prerrogativas de los ciudadanos en el contexto de la UE han conocido en los últimos años importantes desarrollos al margen de las disposiciones constitutivas específicas, lo que en la práctica ha desbordado el alcance real de esta condición. De especial relevancia ha resultado la jurisprudencia de corte federal del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), siempre a favor de la máxima integración y equiparación entre ciudadanos de la UE<sup>3</sup>. Igualmente, el legislador europeo ha hecho su contribución importante, como supuso la adopción de la Directiva 2004/38/CE de 29 de abril de 2004, que enmarca el derecho de libre circulación y residencia en el contexto político de la Ciudadanía de la Unión, más allá del mercado interior<sup>4</sup>. Finalmente, los Estados miembros, como poder constituyente, a través del Tratado de Lisboa, introdujeron un nuevo Título II sobre “Principios Democráticos” en el Tratado de la Unión Europea (TUE), donde por primera vez se concedía a los Ciudadanos de la UE un derecho de iniciativa legislativa<sup>5</sup>, al tiempo que conferían fuerza jurídica, con rango

---

sería el acceso directo de los ciudadanos a un tribunal europeo para defender sus derechos consagrados en una carta común. El mismo Churchill, en un discurso de espíritu claramente supranacional pronunciado antes del Congreso, llegó a manifestar: *We hope to reach again a Europe... in which men will be proud to say “I am a European”*. El propio Congreso de la Haya propuso la introducción de un pasaporte europeo, que remplazara los pasaportes nacionales y que llevara el título de “Europeo”, permitiendo así a su poseedor viajar incluso a otros continentes. Vid. MAAS, W., *Creating European citizens*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 2007.

<sup>2</sup> Vid. <http://akifrases.com/autor/jean-monnet>

<sup>3</sup> Entre otros, *vid.* Asunto C-34/09, Zambrano v. Office National de L’Emploi (ONEm), Sentencia de 8 de marzo de 2011, ECLI:EU:C:2011:124, y Asunto C-434/09, Mac Carthy v. Secretary of State for the Home Department, Sentencia de 5 de mayo de 2011, ECLI:EU:C:2011:277.

<sup>4</sup> En vigor desde el 30 de abril de 2006. DO L 157/77 de 30 de abril de 2004.

<sup>5</sup> El Reglamento (UE) 211/2011 de 16 de febrero de 2011 concreta las condiciones y los procedimientos para tramitar una iniciativa legislativa ciudadana. Entró en vigor el 2 de abril de 2012. DO L 65/1 de 11 de marzo de 2011.

de Tratado, a la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 6, 1º TUE)<sup>6</sup>. Sin duda, grandes logros jurídico-políticos que acercan la UE a los ciudadanos, reforzando simultáneamente su legitimidad democrática.

No obstante esta evolución significativa, la Ciudadanía de la Unión parece hoy más que nunca difícil de realizar e implementar. En efecto, esta condición ha gravitado esencialmente en torno al ejercicio de la libre circulación y residencia, como derecho más visible e identificador de la Ciudadanía de la UE, y fundamento, además, para el ejercicio de las facultades de participación política asociadas al estatuto. Pero, incluso este derecho central se está viendo expuesto a restricciones en el contexto actual de crisis sistémica y desafíos enormes en el que está inmersa la UE: desigualdad creciente, auge del populismo y del euroescepticismo, amenaza terrorista, presiones migratorias en las fronteras interiores y exteriores o la gestión de las consecuencias del Brexit, entre otros.

Esta coyuntura de retos concurrentes requiere de nuevas narrativas y nuevas visiones que garanticen el futuro de la UE en general y de la Ciudadanía de la Unión, en particular. La UE necesita reconciliarse con los ciudadanos, su futuro *demos*, y recabar su apoyo para poder progresar con legitimidad como proyecto de unión política.

En las páginas que siguen proponemos y apostamos por dos vías de evolución, complementarias entre sí, para relanzar la Ciudadanía de la Unión y asegurar, en definitiva, la sostenibilidad del proyecto de construcción política europea: la primera parte del propio estatuto de Ciudadanía de la Unión y consistiría en redefinir el alcance del beneficio de la libre circulación para dotarlo de una mayor relevancia material y social. La segunda apuesta por incorporar derechos sociales al estatuto de Ciudadanía como elemento de cohesión y de identificación con la UE.

## 2. LA LIBRE CIRCULACIÓN: PILAR ESENCIAL Y FACTOR DE DIVISIÓN. HACIA UNA CIUDADANÍA MÁS INCLUSIVA

“Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”, reza el artículo 20 del TFUE. Sin embargo, los derechos asociados a esta condición y que se especifican a continuación en los artículos 21 a 24 del TFUE no son susceptibles de ejercerse en los mismos términos y con igual alcance por todos los ciudadanos de la Unión. En efecto, ni siquiera el derecho más antiguo y emblemático del estatuto, como es el de libre circulación y residencia, está garantizado en las mismas condiciones a los ciudadanos de la Unión.

---

<sup>6</sup> DO C 202/389 de 7 de junio de 2016.

Con anterioridad a la UE, en la etapa de las Comunidades Europeas, el beneficio de la libre circulación y los derechos que lleva aparejados, como es el de residencia, únicamente se reconocían al amparo del Derecho Comunitario a los nacionales de los Estados miembros que se desplazaban a otro Estado miembro a trabajar, por cuenta ajena o de forma autónoma. Desde la introducción del estatuto de Ciudadanía de la Unión por el Tratado de Maastricht, el derecho de libre circulación y de residencia aparece como el primer derecho conferido desde una perspectiva política, esto es, a título de ciudadano de la Unión, abstracción hecha, por tanto, de la condición o no de trabajador o profesional en el Estado de acogida. Dice concretamente el artículo 21,1º del TFUE que “Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros...”. Esto es, del tenor literal de esta disposición puede extraerse la percepción de que todo Ciudadano de la Unión es titular del derecho de libre circulación y residencia en otro Estado miembro diferente al suyo de origen. Sin embargo, en la práctica la realidad es más limitada, ya que el ejercicio de este derecho está sujeto a condiciones económicas y su alcance temporal varía según los motivos de la estancia<sup>7</sup>. A ello alude precisamente la segunda parte de este párrafo 1 del artículo 21 de TFUE cuando precisa que el derecho se ejercerá “con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”.

Además, a diferencia de los estatutos nacionales de ciudadanía, conformados por amplios catálogos de derechos y deberes, la Ciudadanía de la UE gravita primordialmente en torno a la libre circulación, ya que el disfrute efectivo de este derecho determina el ejercicio de otros derechos del estatuto, como son los de participación política (el derecho a votar y ser elegido en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo, art. 22, 1º y 2º TFUE)<sup>8</sup>. Por tanto, a falta de otro elemento más potente de identificación, la Ciudadanía de la Unión descansa principalmente en un dispositivo de movilidad. Es, en efecto, su pilar fundamental y, al mismo tiempo, su gran debilidad, ya que resulta prácticamente irrelevante para la mayoría de ciudadanos que deciden permanecer en su país de origen, a los que, además, su alcance personal y material llega a generar confusión y frustración<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Vid. EUROPEAN COMMISSION, *Freedom to move and live in Europe: a guide to your rights as an European Union citizen*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2013. Disponible en [http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_en.pdf); BURQUE, H. (Ed.), *Living and working in Europe 2016*, Eurofound 2017, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

<sup>8</sup> Los otros derechos del estatuto, a saber, el derecho a la protección diplomática de cualquier Estado miembro se puede ejercer en un país tercero a condición de que el Estado miembro del que es nacional el solicitante no tenga representación diplomática alguna (art. 23 TFUE). Finalmente, los derechos de petición al Parlamento Europeo, de acudir al Defensor del Pueblo Europeo y de dirigir un escrito a las instituciones y órganos de la UE en cualquiera de las 24 lenguas oficiales (art. 24, 2º-4º TFUE) son los únicos que no requieren desplazamiento a otro Estado miembro, pudiendo ejercitarse desde el propio país de origen.

<sup>9</sup> En efecto, como apunta Marie-Pierre Granger, cómo explicar a un británico que su esposa de nacionalidad coreana no puede obtener la residencia al amparo de las normas de la UE, mientras que su

Pero, incluso para aquellas personas que se mueven a otro Estado miembro, el alcance de su libre circulación y demás derechos asociados que se infieren de la normativa europea varía según su condición personal y el motivo de su desplazamiento. Así, los ciudadanos que son trabajadores o profesionales autónomos siguen disfrutando del derecho a residir desde el primer momento; los demandantes de empleo pueden permanecer hasta 6 meses máximo<sup>10</sup>; estudiantes, pensionistas y cualquier otra persona nacional de un Estado miembro están facultados para residir durante 5 años, prorrogables, si disponen de un seguro médico completo y acreditan medios económicos suficientes como para no transformarse en una “carga para la asistencia social” del Estado miembro de acogida (art. 7 de la Directiva 2004/38/CE).

El acceso a los beneficios sociales varía también según sea la situación económica del interesado en cuestión. Así, los trabajadores y profesionales tienen los mismos derechos laborales y ventajas sociales que los trabajadores y profesionales nacionales del Estado miembro de acogida, en base al principio de igualdad de trato garantizado por la normativa europea<sup>11</sup>; los pensionistas residentes inactivos en otro Estado miembro exportan sus derechos, en particular, el derecho a percibir su pensión, sin reducción o menoscabo alguno; los desempleados perceptores del subsidio correspondiente también pueden exportarlo y percibirlo en otro Estado miembro, pero durante una duración de 3 meses, prorrogable eventualmente a 6 meses<sup>12</sup>. En la misma línea, los Estados miembros no tienen obligación de otorgar asistencia social alguna a los nacionales inactivos de otros Estados miembros durante los 3 primeros meses de estancia. Finalmente, sólo tras 5 años de residencia regular, los ciudadanos de la Unión se equiparan socialmente a los nacionales del Estado miembro de residencia. Por tanto, puede afirmarse que los derechos sociales y laborales de los ciudadanos de la Unión están estrechamente ligados al ejercicio de la libre circulación dentro del territorio europeo.

---

vecino húngaro puede convivir con su pareja nigeriana o, incluso, un compatriota suyo que haya trabajado durante unos meses en España podría hacerse acompañar de su esposa iraní cuando regrese al Reino Unido. En la misma línea, cómo hacer entender a un pensionista francés, que ha pagado durante años impuestos y contribuido al sistema de seguridad social de su país, donde intenta sobrevivir con su pensión, que un trabajador rumano, recién llegado, tenga la misma asistencia y los mismos beneficios que él. GRANGER, M-P., “Revisiting the foundations of European Union Citizenship: making it relevant to all European Union citizens”, *European Policy Brief*, BEUCITIZEN. Barriers towards EU Citizenship, 2017, p.3. Disponible en <http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/2016-12-31-POLICY-BRIEF-WP7-Granger-FINAL.pdf>

<sup>10</sup> Asunto -291/89, Antonissen, Sentencia de 26 de febrero de 1991 (ECLI:EU:C:1991:80).

<sup>11</sup> Artículos 45, 49 y 56 TFUE, desarrollados por el Reglamento UE 492/2011 de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores (DOUE L141 de 27 de mayo de 2011) y numerosas Directivas adoptadas para las profesiones y actividades susceptibles de realizarse de forma autónoma, disponibles en <http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html>

<sup>12</sup> Artículo 64,3º del Reglamento CE 883/2004 de 29 de abril de 2004 sobre coordinación de los sistemas de Seguridad Social (DOUE L166 de 30 de abril de 2004).

Pero, ¿cuál es la proporción de ciudadanos de la Unión que se desplaza a otro Estado miembro con fines laborales o, exclusivamente, de residencia? Hasta 2004, el porcentaje de movilidad por razones laborales era bajo en la UE de 15 Estados miembros. Tras la 5ª, 6ª y 7ª ampliación de la UE, acaecidas respectivamente en 2004, 2007 y 2013, la proporción de personas que se desplaza a otro Estado se ha duplicado. La mayoría son nacionales de los nuevos países miembros, que cuentan con un nivel de vida inferior a la media de la UE y con altas tasas de desempleo juvenil. Los Estados receptores de trabajadores inmigrantes, ciudadanos de la UE, son en términos absolutos Alemania y Reino Unido, mientras que los Estados miembros con un número de pensionistas residentes, ciudadanos también de la UE, son España, Italia y Francia. Con todo, el porcentaje de inmigración intraeuropea sigue siendo muy pequeño, representando actualmente en torno al 2,8-3% de la población europea<sup>13</sup>.

Esta proporción, relativamente baja de ciudadanos europeos “móviles”, afronta, sin embargo, cada vez más obstáculos y restricciones en cuanto al acceso y disfrute de sus derechos sociales. Algunas limitaciones provienen de la propia normativa europea, mientras que otras son restricciones aplicadas por los Estados miembros. Así, por ejemplo, los Reglamentos UE que coordinan los sistemas nacionales de Seguridad Social para los trabajadores emigrantes en otro Estado miembro permiten que un desempleado pueda exportar su subsidio de desempleo a otro Estado miembro durante un período de 3 meses<sup>14</sup>. El mecanismo de coordinación fue concebido para funcionar entre Estados miembros con niveles de vida comparables, pero dadas las diferencias todavía muy acusadas de desarrollo económico entre los países del Este y Centro de Europa y el resto de miembros de la UE, los demandantes de empleo de los nuevos Estados que se mueven a otros países miembros carecen prácticamente de protección social en estas circunstancias, lo que les expone especialmente a la explotación laboral o la pobreza extrema<sup>15</sup>.

Con respecto a medidas restrictivas provenientes de los Estados miembros, puede observarse que algunos de ellos han empezado en los últimos años a limitar el acceso al derecho de residencia y los beneficios sociales de los trabajadores europeos con exigencias de índole interna. Así, por ejemplo, el Reino Unido, en base a una noción muy restrictiva

---

<sup>13</sup> SEELEIB-KAISER, M., BRUZELIUS, C. y CHASE, E., “Social rights of EU migrants citizens: a comparative perspective”, *European Policy Brief*, BEUCITIZEN. *Barriers towards EU Citizenship*, 2015. Disponible en [http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/Deliverable-6.1\\_final1.pdf](http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/Deliverable-6.1_final1.pdf)

<sup>14</sup> Vid. artículo 64, 1º c del Reglamento UE 883/2004 de 29 de abril de 2004, *op.cit.* nota 12, y artículos 54 a 57 del Reglamento de aplicación UE 987/2009 de 16 de septiembre de 2009 (DOUE L 284 de 30 de octubre de 2009).

<sup>15</sup> Por ejemplo, un desempleado rumano que se desplaza a Dinamarca como demandante de empleo recibiría un subsidio semanal por desempleo de 27€, que sería lo que potencialmente podría exportar desde su Estado, mientras que un nacional danés en la misma situación percibiría 368€. Vid. SEELEIB-KAISER, M., “Limited social rights and the case for a European minimum income scheme”, *European Policy Brief*, BEUCITIZEN. *Barriers towards EU Citizenship*, 2017. Disponible en <http://beucitizen.eu/wp-content/uploads/2017-01-12-POLICY-BRIEF-WP6-Seeleib-Kaiser-FINAL.pdf>

de “trabajador”, entiende como tal aquella persona que realiza una actividad por cuenta ajena o propia, de la que obtenga un mínimo de ingresos semanales de 150 libras. Este requisito ha tenido como resultado la exclusión de ciudadanos de la Unión con trabajos precarios y escasamente retribuidos de los derechos de residencia y beneficios sociales<sup>16</sup>.

Por tanto, la inclusión en el mercado de trabajo de otro Estado miembro, en calidad de trabajador o profesional autónomo, tampoco garantiza plenamente el disfrute de la Ciudadanía de la Unión, ya que la pobreza y el riesgo de exclusión se observa dentro y fuera del ámbito laboral.

Así mismo, en el estado actual de desarrollo de la Ciudadanía de la Unión, también se producen claras divisiones entre los que se quedan en su país de origen y deciden no ejercer los derechos de libre circulación, tradicionalmente la mayoría de los ciudadanos de Europa, y aquellos que se desplazan a otros Estados miembros en búsqueda de mejores perspectivas laborales y personales. En efecto, para aquellos que permanecen en su Estado miembro, la Ciudadanía de la Unión no resulta tan evidente ni trascendente. Por otra parte, los nacionales de los Estados miembros receptores con frecuencia achacan a la acogida de ciudadanos de otros Estados la pérdida de oportunidades de empleo y protección social.

Consecuentemente, en estas circunstancias, la libre circulación, como eje central de la Ciudadanía de la Unión, es ampliamente cuestionada al día de hoy, debiendo ser profundamente reconsiderado su alcance y contenido.

Sin prescindir de los derechos de libre circulación y de residencia, una vía de evolución significativa podría consistir en introducir un sistema de protección social a nivel de la UE, inicialmente aplicado sólo a los ciudadanos que se desplacen a otros Estados miembros a trabajar. Esta opción no requeriría modificación formal de los Tratados, ya que tendría como objetivo dotar de mayor alcance material el derecho de libre circulación que se consagra en el TFUE. Además, no afectaría a los sistemas nacionales de Seguridad Social, cuyas legislaciones seguirían siendo aplicables a aquellos que no se desplacen.

La introducción de este sistema UE de protección social podría canalizarse mediante un acto jurídico del Parlamento Europeo y del Consejo, adoptado por el

---

<sup>16</sup> La interpretación británica de “trabajador”, beneficiario de los derechos de libre circulación, resulta claramente contraria, por restrictiva, a la noción proporcionada por la jurisprudencia del TJUE. En el Asunto 66/85, *Lawrie-Blum*, Sentencia de 3 de julio de 1986 (ECLI: EU: C: 1986: 284), la instancia judicial estableció que trabajador es la persona que presta sus servicios durante un cierto tiempo bajo la dirección de otra y a cambio de una retribución. Años más tarde precisó que toda persona empleada por un tiempo de 10-12 horas semanales cumple la condición de trabajador al amparo del Derecho de la UE (Asunto C-139/85, *Kempf*, Sentencia de 3 de junio de 1986, ECLI: EU: C: 1986: 223 y Asunto C-444/93, *Megner and Scheffel*, Sentencia de 14 de diciembre de 1995, ECLI: EU: C: 1995: 442). Consecuentemente, el nivel o forma de retribución, en metálico o en especie, en ningún caso es un factor determinante de esta condición.

procedimiento legislativo ordinario sobre la base del artículo 21, 2º del TFUE, en el que se concretarían los beneficios sociales, el nivel de prestaciones y las condiciones de elegibilidad<sup>17</sup>. Coherentemente con su carácter supranacional, este dispositivo podría ser financiado por el propio presupuesto de la UE, o bien por un fondo UE específico para la movilidad, cofinanciado por las contribuciones de los propios ciudadanos emigrantes, en virtud de su nivel de ingresos. En cualquier caso, el sistema incluiría la protección frente a los 8 riesgos sociales básicos que contemplan los Reglamentos UE de Seguridad Social (enfermedad y maternidad, cargas familiares, accidente de trabajo y enfermedad profesional, invalidez, desempleo, vejez, supervivencia y defunción). El nuevo mecanismo RESAVER, que establece un fondo de pensiones para investigadores que se desplazan a otro Estado miembro, podría servir de modelo<sup>18</sup>. En esta opción, la UE asumiría directamente el compromiso de conceder protección social y garantizar un mínimo de dignidad, lo que, sin duda, contribuiría a hacerla más visible y promover al mismo tiempo el sentimiento de pertenencia, al menos entre los ciudadanos de la UE que se trasladan a trabajar a otro Estado miembro. Así mismo, tendría la ventaja de seguir garantizando la libre circulación como pilar fundamental del mercado interior y la Ciudadanía de la Unión, protegiendo a los ciudadanos migrantes contra el riesgo de exclusión social, pero sin trasladar costos insostenibles para los países receptores y evitando resentimiento por parte de los trabajadores locales y nacionales.

Como aspecto potencialmente adverso, un sistema UE de protección social podría ahondar aún más la división entre los ciudadanos que se desplazan y aquellos que optan por permanecer en su Estado de origen. Por ello, cara a futuro, a medio y largo plazo, convendría proporcionar protección social y seguridad de no quedar marginado del proyecto político europeo a todos los ciudadanos de la UE, independientemente del requisito de trabajo o medios económicos suficientes. De este modo, los ciudadanos más desfavorecidos, como desempleados de larga duración y aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, podrían percibir y experimentar los beneficios de la ciudadanía europea directamente, en sentido vertical, esto es, en calidad de ciudadanos de la Unión, sin necesidad de moverse a otro Estado miembro. En estas circunstancias, la necesidad de movilidad incluso disminuiría para algunos ciudadanos, mientras que aquellos que deciden trasladarse a otro Estado miembro lo hacen sin exponerse a los requerimientos y riesgos que la condición de trabajador conlleva. Por tanto, en este esquema, se establece

---

<sup>17</sup> Esta disposición autoriza a estas instituciones a adoptar “disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1”. Sería la base jurídica más propicia, ya que el párrafo 3º de este artículo 21 autoriza únicamente al Consejo, por unanimidad y con el previo dictamen del Parlamento Europeo, a adoptar medidas sobre seguridad social o protección social “a los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello”.

<sup>18</sup> RESAVER constituye, en efecto, un fondo de pensiones gestionado por la Comisión Europea y cofinanciado por las entidades que emplean investigadores de otros Estados miembros. Vid. EUROPEAN COMMISSION, “Pensions for Researchers”, disponible en <https://euraxess.ec.europa.eu/information/content/europe/pensions-researchers>

una conexión entre trabajo y protección en la vida de las personas, pudiendo ofrecer, además, una oportunidad para reforzar el principio de igualdad de género como otro de los ejes centrales para una Ciudadanía más inclusiva<sup>19</sup>.

Esta evolución potencial de la Ciudadanía nos sitúa en un horizonte de mayor alcance y calado, como es la incorporación de una dimensión social supranacional al estatuto de ciudadano de la Unión.

### 3. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA CIUDADANÍA COMO ELEMENTO DE IDENTIFICACIÓN Y LEGITIMACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La garantía de unos derechos sociales básicos representa un elemento clave de identificación de los ciudadanos con su comunidad política. Su disfrute efectivo propicia además el ejercicio de los derechos civiles y de participación política. Desde esta perspectiva, puede afirmarse que los derechos sociales constituyen el primer eslabón para una ciudadanía plena<sup>20</sup>.

Tradicionalmente y todavía al día de hoy, los ciudadanos de la Unión tienen adjudicados derechos económicos cuando se desplazan a otro Estado miembro en ejercicio de la libre circulación, mientras que sus derechos sociales siguen dependiendo de las políticas y normativas nacionales. Ello explica que el concepto de “derecho social” no tenga una acepción uniforme entre los Estados miembros de la UE. En efecto, nociones como “derechos sociales” y “ciudadanía social” varían en función del diseño institucional que caracterice el sistema social de cada Estado, el cual puede estar articulado en torno al principio de universalidad, a la promoción de la estabilidad social o la reducción de la pobreza, dando lugar a resultados muy diferentes en términos de protección social. Así, dentro de la UE se observan actualmente profundas diferencias en el nivel de desigualdad y pobreza entre Estados miembros, pero esta asimetría no guarda

---

<sup>19</sup> Un espacio público europeo inclusivo requiere, en efecto, de acciones diferenciadas que respondan a las necesidades de los grupos específicos y combatan la discriminación en todas sus formas y expresiones. Diversos estudios demuestran que la ciudadanía sólo puede ser efectivamente realizada si las medidas que la sustentan tienen en consideración cómo las diferentes formas de desigualdad por razón del sexo, etnia, raza, orientación sexual, minusvalía,...interactúan de forma compleja. Desde un punto de vista jurídico, este requerimiento conlleva la implementación efectiva de las Directivas anti-discriminación. Vid. KOSTAKOPOULOU, D., *Co-creating European Citizenship*, Policy Review, Directorate General for Research and Innovation, European Commission, 2013. Sobre la normativa UE en materia de no discriminación, vid., entre otros, FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (FRA), *Handbook on European Union non-discrimination law*, Luxembourg, 2010, y EUROPEAN COMMISSION, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe. 2015*, Directorate-General for Justice and Consumers, Luxembourg, 2016.

<sup>20</sup> DAHRENDORF, R., *Law and Order*, Boulder: Westview Press, 1985, p.94.

relación con el nivel de desarrollo económico, sino que más bien es consecuencia de una determinada opción política<sup>21</sup>.

Distintas iniciativas e impulsos recientes para relanzar la integración europea coinciden en apostar por reforzar la dimensión social de la UE. El progreso hacia lo que se conoce como la “Europa social” emerge así como una necesidad imperiosa desde el punto de vista económico y político en la encrucijada actual de crisis y retos múltiples<sup>22</sup>. En concreto, la propuesta de la Comisión Europea de un pilar de derechos sociales constituye una de esas iniciativas que apunta en esta dirección de profundización y legitimación del proyecto europeo<sup>23</sup>.

Después de amplias consultas y largos debates, la propuesta de un pilar europeo de derechos sociales fue oficialmente presentada por la Comisión el 26 de abril de 2017<sup>24</sup>. La iniciativa aspira no tanto a innovar, como a completar y reforzar los logros conseguidos, especialmente en lo relativo a la protección de trabajadores. En consecuencia, el objetivo primordial no es introducir nuevos derechos sociales de ámbito supranacional, sino reforzar los sistemas nacionales de protección laboral y social, sirviendo al mismo tiempo de guía a un nuevo proceso de convergencia hacia unas mejores condiciones de trabajo y de vida en Europa. Por tanto, la propuesta de un pilar europeo de derechos sociales está concebida como marco de referencia para encauzar mejoras y reformas de las políticas sociales y de empleo de los Estados miembros que participen. El acento y el interés de la iniciativa residen, consecuentemente, en el objetivo de transformar la UE en una economía social de mercado, altamente competitiva, que aspira al pleno empleo y al progreso social, de conformidad con el artículo 3, 3º del TUE.

En principio, la propuesta de la Comisión se dirige, en particular, a los países miembros de la eurozona, cuya sostenibilidad futura dependerá, según argumenta la propia Comisión, de la eficiencia de los mercados nacionales de trabajo y sistemas de bienestar social, así como de su capacidad para asimilar y acomodarse a las rápidas transformaciones del mundo laboral inducidas de la imparable digitalización y las

---

<sup>21</sup> Vid. DEAN, H. y BRADY, A.M., “The social construction of social rights across Europe”, 2016, pp. 5-6. Disponible en <https://doi.org/10.5281/zenodo.46834>.

<sup>22</sup> Por ejemplo, la Declaración de Roma hecha por los líderes políticos de los 27 Estados miembros el 25 de marzo de 2017 subraya la importancia para el futuro de la Unión de una Europa social fuerte, que se base en el crecimiento sostenible y que promueva el progreso económico y social, así como la cohesión y convergencia. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25-rome-declaration/>

<sup>23</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, “Apertura de una consulta sobre un pilar europeo de derechos sociales”, COM (2016) 127 final de 8 de marzo de 2016.

<sup>24</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, “La Comisión presenta el pilar europeo de derechos sociales”, comunicado de prensa. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1007\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1007_es.htm); COMISIÓN EUROPEA, “Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales”, COM (2017) 250 final de 26 de abril de 2017.

tendencias demográficas, entre otros factores. La pretensión última de la propuesta institucional es, sin embargo, que todos los Estados miembros se unan a este marco estratégico, si así lo desean.

Uno de los resultados esperados de la implementación efectiva del pilar europeo de derechos sociales es hacer más visibles y comprensibles los derechos y principios que están ya consagrados o que pueden llegar a estarlo en las normas jurídicas de la UE<sup>25</sup>. Con este propósito, los principios y derechos aparecen clasificados en 3 categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones laborales justas y protección social e inclusión<sup>26</sup>.

Desde un punto de vista jurídico formal, la propuesta del pilar europeo de derechos sociales es una Recomendación de la Comisión. Fue objeto de una proclamación oficial conjunta de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, en la Cumbre de Gotemburgo en noviembre de 2017. En cualquier caso, se trata de un texto propio del *soft law*, carente por tanto de fuerza jurídica vinculante, por lo que los principios y derechos contemplados no tendrán efecto jurídico directo en el Derecho nacional, a menos que su alcance y condiciones se concreten en normas institucionales concretas<sup>27</sup>. Su implementación exigirá un ejercicio de gobernanza multinivel, ya que, tal como está diseñado, su desarrollo constituye una responsabilidad conjunta de la UE, los Estados miembros, los poderes regionales y locales, los agentes sociales y demás interesados.

Valorándola en su conjunto, la propuesta incide en los asuntos sociales, no tanto como una cuestión de ciudadanía, sino más bien como un elemento de integración

---

<sup>25</sup> En el estado actual del Derecho de la UE, el acervo jurídico en materia social se localiza en las disposiciones del TUE, del TFUE, de la Carta de Derechos Fundamentales, así como en numerosas Directivas adoptadas en desarrollo de las disposiciones constitutivas. A ello hay que añadir la jurisprudencia del TJUE que interpreta y determina el alcance del derecho escrito. Finalmente, el acervo social también incluye diversos actos propios del *soft law*, como Recomendaciones. Para una información detallada, vid. EUROPEAN COMMISSION, “The EU social acquis”, Commission Staff Working Document, Accompanying the document “Launching a consultation on an European Pillar of Social Rights”, SWD (2016) 50 final de 8 de marzo de 2016.

<sup>26</sup> Los detalles concretos sobre el alcance de las distintas propuestas para cada uno de los 3 bloques pueden leerse EUROPEAN COMMISSION, “Establishing an European Pillar of Social Rights”, Commission Staff Working Document, SWD (2017) 201 final de 26 de abril de 2017.

<sup>27</sup> Este carácter no vinculante se explica en gran parte por la falta de competencia de la UE en numerosos aspectos incluidos en la propuesta de pilar de derechos sociales. En el estado actual de la integración europea, la política social es un área de competencia subsidiaria de la UE, según se recoge en los artículos 4, 1º b y 153 del TFUE. Esto es, los Estados miembros siguen siendo los principales responsables para definir sus políticas sociales y de empleo, mientras que la UE apoya y complementa sus actividades, lo que incluye la posibilidad de adoptar normas jurídicas de conformidad a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, evaluar las políticas nacionales conforme al método abierto de coordinación y cofinanciar acciones de promoción social. Vid. BARNARD, C., “How to make EU social policy live up to its name”, *Social Europe*, 2015. Disponible en <https://www.socialeurope.eu/2015/10/make-eu-social-policy-live-name/>

económica<sup>28</sup>. Tiene, además, un carácter voluntario, no vinculante. Con todo, esta iniciativa, enmarcada en un informe de reflexión más amplio sobre la dimensión social de Europa en el horizonte de 2025<sup>29</sup>, abre una ventana de oportunidad para pensar en un enfoque supranacional europeo de los derechos sociales.

Por el momento, puede afirmarse que la dimensión social supranacional de la UE es un elemento ausente de ciudadanía, no inherente a la condición de ciudadano de la Unión, la cual permanece anclada prácticamente, como hemos resaltado, en un contexto económico que tiende a ignorar los intereses de las personas que no participan en el mercado europeo de trabajo. No obstante, a la espera de un desarrollo más integral de la dimensión social de la Ciudadanía, podrían adelantarse algunas iniciativas que, aun puntuales, contribuirían a dotar a este estatuto de un contenido social supranacional. En este sentido, la implantación, por ejemplo, de un sistema europeo de Renta Mínima, destinado a aquellas personas que se desplazan a otros Estados miembros como demandantes de empleo, podría constituir, aun mínimo, una prerrogativa social significativa de ciudadanía supranacional. Como umbral de partida, la renta mínima podría establecerse en un nivel equivalente al 25% de la renta media del Estado miembro de destino, siendo financiada por fondos de la UE. Dado que aproximadamente un millón de personas en edad laboral se desplaza cada año como demandantes de empleo a otro Estado miembro, el costo total anual no tendría que resultar, en principio, muy significativo para el presupuesto de la UE<sup>30</sup>. Jurídicamente, la iniciativa podría fundamentarse en el artículo 153, 1º del TFUE, que prevé la competencia de la UE para establecer condiciones mínimas con respecto a la seguridad social y la protección social de los trabajadores, así como la integración de las personas excluidas del mercado laboral.

Una renta mínima garantizada por la UE a los demandantes de empleo en Estados miembros diferentes del país de origen tendría indudable efectos positivos, como el de proporcionar a estos ciudadanos un tiempo adicional para buscar empleo digno, minimizando así los riesgos de tener que aceptar un primer trabajo en condiciones laborales inferiores a las aplicables a los trabajadores nacionales. Además, no tendría repercusión financiera alguna en el Estado miembro de destino, ni impacto económico negativo en los salarios de los trabajadores nacionales. Un mecanismo de protección mínima de carácter supranacional podría incluso estimular la movilidad de personas

---

<sup>28</sup> EUROPEAN COMMISSION, “Towards a Pillar of Social Rights, reformed rules for posted workers and a rebalancing of the economy”, comunicado de prensa, 8 de marzo de 2016. Disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_WM-16-2113\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_WM-16-2113_en.htm)

<sup>29</sup> Vid. COMISIÓN EUROPEA, “Documento de Reflexión sobre la dimensión social de Europa”, COM (2017) 206 de 26 de abril de 2017.

<sup>30</sup> En torno a 1000 millones de euros. Vid. BRUZELIUS, C. y SEELEIB-KAISER, M., “The case for a European minimum income scheme for jobseekers”, EUROPP, LSE Blog, 2016. Disponible en <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/the-case-for-a-european-minimum-income-scheme-for-jobseekers/>

sin empleo, permitiendo así esta dinámica una distribución más eficiente de recursos humanos dentro de la UE.

Ahora bien, si de lo que se trata es de dotar de una dimensión social europea a la Ciudadanía, cualquier desarrollo en esta dirección tiene que incluir a todos los ciudadanos y no únicamente los que se desplazan a otro Estado miembro, sino también aquellos que optan por permanecer en el suyo propio. A ello se añade el hecho de que los efectos de la actual crisis económica y las medidas de austeridad presupuestaria decididas a nivel europeo se dejan sentir no sólo por los demandantes de empleo transnacionales, sino también por todos los ciudadanos de la Unión, aunque con distintos grados e intensidades según los Estados miembros. En consecuencia, a corto plazo, una renta mínima europea debería extenderse a todos los nacionales de los Estados miembros, lo que podría erigirse en uno de los pilares de una futura Ciudadanía de la Unión<sup>31</sup>.

Desde un punto de vista jurídico, una renta mínima europea podría introducirse como un derecho nuevo de ciudadanía de la Unión, añadiéndose a los actualmente previstos en los artículos 21 a 24 del TFUE. Esta incorporación podría articularse a través del procedimiento ordinario de revisión de los Tratados (art.48, 2º-5º TUE). Sin embargo, esta opción resulta poco factible a menos que se enmarque dentro de un proyecto más amplio de modificaciones, dada la rigidez formal del procedimiento que, en última instancia, requiere ratificación unánime. Otra vía más específica para la ampliación jurídica y material de la Ciudadanía de la Unión podría ser la del artículo 25, último párrafo del TFUE, conforme al cual “el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar disposiciones encaminadas a completar los derechos enumerados en el apartado 2º del artículo 20”. Esta disposición ofrece la alternativa de ampliar el estatuto de Ciudadanía de la Unión por vía institucional, pero nunca ha sido utilizada, tal vez por la dificultad que supone la decisión del Consejo por unanimidad que, además y en cualquier caso, tendría que ser ratificada por todos los Estados miembros, como así se prevé en las últimas líneas del artículo 25 del TFUE.

Saliendo del ámbito específico de la Ciudadanía de la Unión, otras bases jurídicas para su introducción podrían ser las de la política social (arts. 151-161 TFUE). En efecto, dado que la renta mínima estaría destinada a garantizar unas condiciones de

---

<sup>31</sup> La idea de una renta mínima garantizada no es nueva, habiendo sido objeto de numerosos debates y reflexiones en los últimos años. *Vid.*, por ejemplo, TORRY, M., *101 Reasons for a citizens' income*, 2015, Bristol: The Policy Press. En 2013, esta propuesta fue también objeto de una iniciativa ciudadana específica, cuyo objetivo concreto era “*to offer to each person in the EU the unconditional rights as an individual, to having his/her material needs met to ensure a life of dignity as stated by the EU treaties, and to empower participation in society supported by the introduction of a Universal Basic Income*”. La iniciativa no prosperó finalmente, al no reunir el mínimo millón de firmas necesarias en 8 Estados miembros, pero, con todo, evidenció que la idea de una renta mínima garantizada a nivel europeo es capaz de atraer un cierto grado de apoyo. Para más detalles, *vid.* <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/the-case-for-a-european-minimum-income-scheme-for-jobseekers/>

vida digna a todo ciudadano, su introducción por la UE podría fundamentarse en el artículo 153,1º h (la integración de las personas excluidas del mercado laboral). Esta fundamentación jurídica ofrecería la ventaja de que la renta mínima europea pudiera introducirse mediante una Directiva conjunta del Parlamento Europeo y del Consejo por el procedimiento legislativo ordinario, de conformidad al párrafo 2º, letra b, del artículo 153 del TFUE. En cualquier caso, antes de que la Comisión pudiera proponer el acto jurídico en cuestión, las condiciones, el alcance y el umbral de esta prerrogativa social deberían ser objeto de estudios piloto y amplias consultas a todos los niveles, tal como se establece en el artículo 156 del TFUE.

La implantación de una renta mínima garantizada por la UE no es la panacea para resolver todos los problemas sociales de los ciudadanos europeos, pero, como propuesta política, puede servir de catalizador para abrir el camino hacia una ciudadanía social de ámbito supranacional. Un nivel de vida mínimo garantizado a todo ciudadano y pagado por la UE crearía, allí donde se ubique entre las disposiciones de los Tratados, un derecho social sustancial de Ciudadanía de la Unión, más allá del derecho a la libre circulación y búsqueda de un empleo. Reforzaría la identificación de los ciudadanos europeos con la Unión como su comunidad política supranacional, lo que podría estimular a su vez su interés y participación política en el proyecto de construcción europea. En definitiva, contribuiría a hacer realidad una ciudadanía social y política de dimensión europea.

#### 4. CONCLUSIÓN

La Ciudadanía de la Unión ha gravitado tradicionalmente en torno al derecho de libre circulación y residencia, resultando así especialmente relevante y visible para aquellos ciudadanos que optan a desplazarse a otros Estados miembros. Por el contrario, la proyección e influencia de esta condición civil supranacional han resultado más secundarias para los ciudadanos que permanecen en su país de origen.

A pesar de que la libre circulación ha sido, en efecto, uno de los resortes de la construcción del mercado interior europeo y de la Ciudadanía de la Unión, lo cierto es que los retos actuales y las incertidumbres del futuro inmediato requieren un nuevo modelo que supere la referencia única del mercado como base para la inclusión. La crisis sistémica que afronta actualmente la UE requiere urgentemente la promoción de un modelo supranacional de ciudadanía más inclusiva, como epicentro de una renovada convergencia en Europa.

El propuesto pilar europeo de los derechos sociales podría coadyuvar a esta renovada ciudadanía europea si su implementación efectiva contribuye realmente a mejorar las condiciones de vida de todas las personas, independientemente de su posición en el mercado de trabajo y de su lugar de residencia.

A medio plazo, sin embargo, es ineludible una mayor integración en el ámbito social, lo que pasa por desarrollar una Europa social de mayor calado, que frene el auge de los partidos antieuropeos y las fuerzas populistas que amenazan la credibilidad y sostenibilidad de la integración europea. Una renta mínima europea, introducida sobre las actuales y aun escasas competencias de la UE en materia social, podría servir de punta de lanza para señalar el camino hacia una futura Europa social y promover progresivamente la solidaridad entre los Estados miembros.

Dotar de derechos sociales de ámbito supranacional al estatuto de Ciudadanía de la Unión, no sólo comportaría un avance significativo en términos de integración política, sino también en términos de identidad europea como nexo inherente a la ciudadanía. En efecto, la configuración de una ciudadanía no se limita únicamente a la existencia de disposiciones jurídicas que consagren derechos y obligaciones, sino que también es una cuestión de afección común, de identificación de las personas con su comunidad política, así como con los valores y principios que ésta representa. En el caso de la UE, esos valores y principios que inspiran la construcción política europea aparecen explícitamente identificados en el artículo 2 del TUE, cuando establece que “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”. En la misma línea, el artículo 3, 3º proclama que “La UE respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística...”, a lo que el artículo 4, 2º añade la “identidad nacional”.

Estos valores, principios y derechos inducidos (por ejemplo, la prohibición de discriminación o la igualdad de género, entre otros), en su mayoría expresamente consagrados en la Carta de la UE de los Derechos Fundamentales, han sido objeto de desarrollos normativos y jurisprudenciales, todo lo cual contribuye a la configuración de un espacio público europeo más inclusivo, en el que todos los ciudadanos y residentes se sientan protegidos y reconocidos como iguales por la UE.

Es verdad que la Unión se encuentra en estos momentos en una delicada encrucijada, de crisis y retos que se acumulan. Pero, las crisis, como pronosticó Jean Monnet, son inherentes al proceso de construcción europea. A lo largo de sus 66 años de historia, la UE ha afrontado numerosos desafíos y crisis (fascismo, comunismo, totalitarismo,...), saliendo incluso un poco más reforzada de estas experiencias adversas.

Por ello, si se aprovechan las lecciones aprendidas, el momento actual de crisis en todos los frentes, de salida del Reino Unido como adalid de la no integración y de desapego creciente de Europa por parte de la actual Administración norteamericana, puede ser una oportunidad para dotar a la UE de mayores competencias que le permitan no sólo afrontar estos retos con más fuerza y eficacia, sino también liderar en la escena

internacional la repuesta a los grandes desafíos globales, como el cambio climático, el desarrollo sostenible o la seguridad internacional.

Por tanto, ser ciudadano de la Unión al día de hoy supone ser consciente del valor, del significado y de la potencialidad de la Unión en nuestras vidas, como garantía de paz, libertad, seguridad y protección de nuestros intereses en este convulso siglo XXI. Ser ciudadano de la Unión es un derecho y es un privilegio. Ser ciudadano de la Unión significa permanecer unidos en la diversidad.

# *El trato equitativo en la expulsión de los extranjeros y la evolución de la jurisprudencia en la Unión Europea*

DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS

*Magistrado, doctor en Derecho y miembro de la Red Judicial de Expertos en Derecho de la Unión Europea*

1. Introducción
2. Las categorías de extranjeros en la Unión Europea: ciudadanos, inmigrantes económicos y refugiados
3. La expulsión de los extranjeros ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos
4. La expulsión de los extranjeros ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea
5. La expulsión de los extranjeros ante los jueces en España
6. Conclusión

## 1. INTRODUCCIÓN

La desigualdad por razón de la nacionalidad refleja claramente las deficiencias de la sociedad en la que vivimos hasta el punto de que hay ciudadanos de primera, de segunda, de tercera y de más categorías. En realidad, la nacionalidad de las personas es una expresión de la soberanía de los Estados sobre sus ciudadanos y, en este caso, la extranjería constituye su dimensión negativa más importante: en la medida en que no ser nacional de un Estado implica tener necesariamente menos derechos que los ciudadanos de ese Estado. De hecho, la expresión más extrema de ese vínculo entre soberanía y ciudadanía está constituida por la potestad de un Estado de impedir que los extranjeros entren en su territorio y de expulsarlos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Brown, W., *Walled States, Waning Sovereignty*, Zone Books, Nueva York, 2010; Dauvergne, C., *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*, Cambridge University Press, 2008; Pleite Guadamillas, F. (2017), *Europa entre el miedo y la hospitalidad*, Sal Terrae, Santander, 2017; Sagardoy Bengoechea, J.A., *La inmigración en el siglo XXI: entre el pietismo y la razón*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, 2015; Sassen, S., *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*, Siglo XXI, Madrid, 2013.

Estas diferencias tan flagrantes y descarnadas basadas en los papeles que conceden los Estados se han ido superando progresivamente en el último medio siglo y se han suavizado debido a dos fenómenos paralelos y complementarios: por una parte, el reconocimiento de los derechos humanos a todos por el mero hecho de ser personas; y, por otra parte, la emergencia de organizaciones supranacionales de integración económica y política que han procurado una equiparación bien sea de los trabajadores, de los empresarios o incluso de las personas procedentes de los países que constituyen esos espacios de cooperación internacional.

Probablemente sea Europa el espacio regional donde con más efectividad se ha luchado por conjurar esta discriminación por razón de la nacionalidad invocando no solo la existencia de principios comunes que protegen a todas las personas, tal como resulta del Convenio Europeo de Derechos Humanos, interpretado por el Tribunal Europeo de Estrasburgo, sino también mediante una regulación particularmente protectora, primero en el mercado común europeo, pacientemente construido desde 1951, y ahora en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, puesto en marcha desde 1999 en el seno de la Unión Europea, donde desde el 1 de diciembre de 2009 el Tribunal de Justicia aplica desde Luxemburgo la Carta de los derechos fundamentales.

Aun cuando sea difusamente, en los 47 Estados del Consejo de Europa se aplica el Convenio Europeo de Derechos Humanos que, poco a poco, ha ido limitando la soberanía de los Estados también respecto de los extranjeros. Se hace partiendo de la exclusiva competencia de los Estados en materia de política migratoria; sin embargo, no los habilita para desconocer derechos esenciales de los extranjeros como el de no sufrir malos tratos o de disfrutar de una vida privada y familiar.

Asimismo y en estos momentos en la Unión Europea se conjugan de una manera más intensa los derechos económicos y los derechos fundamentales de todas las personas en cualquiera de sus 28 Estados miembros. Esto se debe no solo a la aplicación de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión sino también a unas normas constitutivas y una legislación derivada que ampara y protege no solo a los ciudadanos de la Unión sino también a los otros extranjeros menos cualificados.

En esta tarea de decantación de derechos de los extranjeros tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde Estrasburgo como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde Luxemburgo han tenido un protagonismo relevante en la interpretación y aplicación del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Derecho de la Unión Europea, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. Sus efectos en la jurisprudencia de los distintos Estados y, en particular, en España han sido extraordinarios.

Mi propósito es examinar qué han supuesto 60 años de integración para los extranjeros en la Unión Europea; cómo ha cambiado sus vidas y cómo se ha conseguido. Como esta cuestión desbordaría cualquier capacidad de análisis me interesa determinar

el alcance de estos cambios en el núcleo de las soberanías nacionales por lo que me voy a referir al tratamiento judicial de una potestad clave en todos estos casos de las autoridades nacionales: la de expulsar a los extranjeros del respectivo territorio nacional en el contexto de la Unión Europea<sup>2</sup>.

Para ello intento, en primer lugar, establecer una serie de categorías de extranjeros a los efectos de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Y, a continuación, analizo la cuestión separadamente en función del enjuiciamiento que hacen los distintos tribunales implicados, es decir, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los tribunales nacionales, en este caso y por razones obvias me limito al examen de la práctica de los tribunales españoles.

## 2. LAS CATEGORÍAS DE EXTRANJEROS EN LA UNIÓN EUROPEA: CIUDADANOS, INMIGRANTES ECONÓMICOS Y REFUGIADOS

La primera división fundamental de las personas en el Derecho de la Unión es muy sencilla: los nacionales de cada Estado miembro, los nacionales de otros Estados miembros y los nacionales de terceros Estados.

Probablemente la única virtud que tiene el *Brexit* es mostrar con toda su crudeza lo que puede significar la pérdida de ciudadanía de la Unión por parte de los británicos en el resto de los Estados miembros y los límites que tendrán que afrontar los ciudadanos de la Unión que residan o viajen al Reino Unido cuando ya no sea miembro de la Unión. De hecho, gran parte de las negociaciones para preparar el *Brexit* se centrará en resolver un problema que hasta el 23 de junio de 2016 y hasta que el Reino Unido siga en la Unión no se planteaba ni tenía sentido<sup>3</sup>.

Así pues, los extranjeros en la Unión Europea se dividen en nacionales de otros Estados miembros y nacionales de terceros Estados. En un caso y en otro ha habido una evolución muy significativa del contenido de sus derechos e incluso de la misma denominación.

Así, por ejemplo, en los primeros 40 años de integración se denominaba a los nacionales de otros Estados miembros, nacionales comunitarios (*ressortissants communautaires*). A partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 se les denomina ciudadanos de la Unión y tal categoría ha ido adquiriendo perfiles y efectos jurídicos propios.

---

<sup>2</sup> Bollo Arocena, M<sup>a</sup> D., *Expulsión de extranjeros, Derecho internacional y Derecho europeo*, Thompson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2016.

<sup>3</sup> Ordóñez Solís, D., «Ciudadanos de la Unión, extranjeros y refugiados: antes y después del *Brexit*», *Revista Aranzadi Unión Europea* n<sup>o</sup> 11/2016, pp. 1-8.

Del mismo modo, los nacionales de terceros países también han mejorado gradualmente su situación como consecuencia de la adopción de una legislación de la Unión Europea particularmente protectora y de una interpretación generosa de los derechos fundamentales y del alcance del estatuto de la ciudadanía de la Unión que ha hecho el Tribunal de Justicia<sup>4</sup>. Dentro de esta categoría de nacionales de terceros países se incluyen extranjeros con estatutos muy diversos: en unos casos, como el de los nacionales de países que integran con la Unión Europea el Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega, Liechtenstein y, en cierta medida, Suiza), su estatuto es muy similar al de los ciudadanos de la Unión; en otros casos, los acuerdos de asociación han creado una categoría de extranjeros, como es el ejemplo paradigmático del Acuerdo con Turquía, que gozan de importantes derechos similares a los de los trabajadores europeos<sup>5</sup>; en fin, hay una última categoría de extranjeros, integrada por los nacionales de terceros países sin relación de ningún tipo con la Unión Europea o que, al menos, no ven afectado su estatuto de entrada y residencia en la Unión.

Los cambios habidos en el trato de la Unión Europea a los extranjeros se deben a la evolución en la integración. Así, en términos generales se ha pasado de una perspectiva exclusivamente económica, donde lo que importaba era la libre circulación de los factores de producción, entre otros, de los trabajadores, a un enfoque más propio de la integración política que permite crear una ciudadanía de la Unión y un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

Es precisamente el Acuerdo de Schengen el que desde 1985 aceleró, primero fuera del derecho de la Unión y desde 1999 al amparo de la Unión Europea, la creación del espacio europeo que ofrecía ventajas para los ciudadanos de la Unión pero también para los nacionales de terceros países.

Ahora bien, este espacio europeo solo constituye un ámbito de cooperación reforzada donde no participan todos los Estados de la Unión, sino que sistemáticamente Reino Unido, Irlanda y Dinamarca han quedado al margen, lo que obliga a un examen individualizado de cada reglamentación.

Así, por ejemplo, en cuanto se refiere al Reino Unido no participa, ahora mismo que es miembro de la Unión Europea y a título de ejemplo, en el Código de fronteras Schengen<sup>6</sup>, ni en la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de

---

<sup>4</sup> Iglesias Sánchez, S., *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: El régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración*, Reus, Madrid, 2010.

<sup>5</sup> TJUE, sentencia 21 de diciembre de 2016, Sidika Ucar y Recep Kilic / Land Berlin, C-508/15 y C-509/15, EU:C:2016:986 (residencia de trabajadores turcos en Alemania).

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (*DOUE* nº L 77, de 23.3.2016, p. 1, apartado 42 del preámbulo).

terceros países residentes de larga duración<sup>7</sup>, ni, en fin, en la Directiva 2016/801 sobre entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado y similares<sup>8</sup>.

Los cambios introducidos por la integración europea han sido paulatinos y transformadores: se pasó de la realización de un mercado común y del reconocimiento de las libertades económicas a los trabajadores, profesionales y empresarios, a una libre circulación de las personas y al reconocimiento de derechos de los ciudadanos de la Unión.

Es muy importante subrayar que en 1985 los Estados impugnaban ante el propio Tribunal de Justicia la adopción de una política migratoria y en Luxemburgo se comprobaban las limitaciones de una pretendida política europea de inmigración dada la tenue relación de la integración cultural de las comunidades inmigradas originarias de terceros países con los problemas ligados al empleo y a las condiciones de trabajo lo que determinó entonces la incompetencia de la Comunidad Europea para intervenir en ese ámbito<sup>9</sup>.

No obstante, poco después el lenguaje y la situación cambiaron sustancialmente: en el Acta Única Europea que entra en vigor en 1987 se habla no solo de trabajadores sino también de personas; el Tratado de Maastricht introduce en 1993 la ciudadanía de la Unión; el Tratado de Ámsterdam establece a partir de 1999 el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia; y, en fin, el Tratado de Lisboa determinó que el 1 de diciembre de 2009 entrase en vigor y se aplicase la Carta de los derechos fundamentales de la Unión.

En cualquier caso, los nacionales de terceros países pueden agruparse en dos categorías básicas: los inmigrantes económicos y los refugiados.

Por una parte, los inmigrantes económicos ven aproximarse su estatuto al de los trabajadores de la Unión<sup>10</sup>. A tal efecto, se promueve una «política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios,

---

<sup>7</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (*DOUE* n.º 16, de 23 de enero de 2004, p. 44). Y lo mismo ha ocurrido con la Directiva 2009/50/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado (*DOUE* n.º L 155 de 18.6.2009, p. 17).

<sup>8</sup> Directiva (UE) 2016/801 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación *au pair* (*DOUE* n.º L 132 de 21.5.2016, p. 21).

<sup>9</sup> TJCE, sentencia de 9 de julio de 1987, Alemania y otros / Comisión, 281, 283, 284, 285 y 287/85, EU:C:1987:351 (competencias comunitarias europeas en materia migratoria).

<sup>10</sup> Hailbronner, K., y D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2ª ed., Beck, Hart y Nomos, Múnich, 2016.

un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas» (art. 79 TFUE).

Por otra parte, la libre circulación de personas obligó a establecer reglas de la Unión Europea en ámbitos inicialmente muy alejados de las pretensiones de las Comunidades Europeas como es el relativo a la nueva política común de asilo de la Unión Europea (art. 78 TFUE)<sup>11</sup>.

Esta política de asilo está basada en la solidaridad de los Estados miembros y en el trato equitativo de los nacionales de terceros países. La solidaridad se concretó en el Sistema Europeo Común de Asilo cuya clave radica en el *procedimiento de Dublín* por el que se determina el Estado responsable del examen de la solicitud de asilo. Y el trato equitativo se basa en el principio de no devolución que, como señala el artículo 31.1 del Convenio de Ginebra, consiste en la prohibición del *refoulement*: «ningún Estado podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas».

Precisamente en relación con las distintas categorías de extranjeros se plantea el alcance de facultades tradicionales de los Estados como son la de impedir la entrada de extranjeros o decretar su expulsión. Tratándose de ciudadanos de la Unión, la expulsión se revela muy difícil aunque no imposible. Y lo mismo se puede decir de los refugiados en la medida en que está limitada su expulsión por el principio de no devolución.

### 3. LA EXPULSIÓN DE LOS EXTRANJEROS ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

Los derechos humanos también se aplican a los extranjeros, es decir, a otras personas que no sean los nacionales de cada uno de los 47 Estados del Consejo de Europa. Los nacionales gozan del derecho a no ser expulsados del territorio de su propio Estado (Protocolo nº 4, art. 3). Asimismo, se prevén algunas regulaciones específicas como la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros (Protocolo nº 4, art. 4) y las garantías procedimentales en caso de expulsión de los extranjeros (Protocolo nº 7, art. 1).

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado una interesantísima jurisprudencia que, en realidad, limita el poder de los Estados respecto de los extranjeros, en particular para admitirlos en su territorio y, de manera especial, para expulsarlos

---

<sup>11</sup> Ordóñez Solís, D., «La crisis de los refugiados y su amparo judicial en la Unión Europea», en *La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE*, XIV Premio de Investigación sobre Europa, Francisco Javier de Landaburu Universitas, EuroBasque, Bilbao, 2016, pp. 41-109.

cuando algunos de sus derechos fundamentales, como el de la integridad física o el derecho a la vida privada y familiar, se vean comprometidos.

Probablemente, el ejemplo más significativo de los límites a las expulsiones lo constituye el artículo 8 del Convenio Europeo, que reconoce el derecho a la vida privada y familiar.

El Tribunal Europeo ha resuelto dos tipos de supuestos referidos a los límites que impone el Convenio, por una parte, respecto de los inmigrantes económicos que después de haber residido en el país son expulsados o son retenidos y deportados con motivo de la llegada a las fronteras; y, por otra parte, en relación con la deportación de los refugiados, tanto a otros países dentro de la Unión como fuera de ella.

En primer lugar, el Tribunal Europeo ha desarrollado su jurisprudencia a partir de la *sentencia Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido* (1985) sobre el alcance de los derechos de los inmigrantes económicos<sup>12</sup>. La cuestión radicaba en la prohibición de residencia en el Reino Unido de sendos esposos que viven en Portugal, Filipinas y Turquía de las recurrentes, nacionales de Malawi, Filipinas y colonias británicas y que residían legalmente en el Reino Unido.

El Tribunal Europeo subraya, desde el primer momento, que no olvida que el litigio no se refiere únicamente a la vida familiar, sino también a la inmigración y que, de acuerdo con un principio de Derecho internacional bien establecido y sin perjuicio de los compromisos que hayan contraído los Estados en virtud de tratados internacionales, tienen el derecho de controlar la entrada a su territorio de los no nacionales (§ 67).

El Tribunal Europeo sigue puntualizando que el derecho a la vida familiar no puede comportar una obligación de respetar la elección por las parejas casadas de su domicilio y de aceptar la instalación de cónyuges nacionales en cada país.

Asimismo y respecto de las tres ciudadanas inmigrantes y residentes en el Reino Unido, el Tribunal de Estrasburgo constata que no han probado la existencia de obstáculos que les impidiesen llevar una vida familiar en su propio país o en el de su marido (§ 68). Sin embargo, el Tribunal Europeo llega a la conclusión de que en el caso concreto el Reino Unido había vulnerado el derecho a la igualdad combinado con el artículo 8 en la medida en que resultaba más fácil a un varón que a una mujer que se hubiese instalado en el Reino Unido obtener la autorización de entrada y residencia para su cónyuge (§ 82).

En relación con la llegada masiva de extranjeros a Europa, el Tribunal Europeo se ha pronunciado en varias sentencias sobre su expulsión.

---

<sup>12</sup> TEDH (Pleno), sentencia de 28 de mayo de 1985, *Abdulaziz, Cabales y Balkandali c. Reino Unido* (recursos nº 9214/80; 9473/81; 9474/81; (prohibición de residencia en el Reino Unido de sendos esposos que viven en Portugal, Filipinas y Turquía de ciudadanas de Malawi, Filipinas y colonias británicas que residen legalmente).

La *sentencia Hirsi Jamaa y otros c. Italia* (2012) constata la violación de las expulsiones colectivas debido a la devolución de once somalíes y trece eritreos que habían sido detenidos en alta mar cerca de Lampedusa y habían sido devueltos a Libia por la *Marina* italiana<sup>13</sup>. El Tribunal de Estrasburgo constató que Italia había procedido a una expulsión colectiva, prohibida por el Protocolo n° 4, porque los 24 extranjeros habían sido devueltos sin ningún examen de su situación individual: no hubo ningún procedimiento de identificación por las autoridades italianas sino que los marinos italianos se limitaron a subir a los buques de guerra a los inmigrantes interceptados y los desembarcaron en las costas libias (§ 185).

Tal como explicó el propio Tribunal Europeo en su sentencia, llegó a una solución bien distinta de la alcanzada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en su sentencia *Sale v. Haitian Centers Council, Inc.* 509 U. S. 155 (1993). El Tribunal Europeo se alineaba expresamente con la solución avalada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, en su informe n° 51/1996, *Centro Haitiano para los Derechos Humanos y otros c. Estados Unidos*, consideraba la sentencia estadounidense contraria a los derechos humanos.

La *sentencia Khlaifia y otros c. Italia* (2016) se refiere al desembarco en la isla de Lampedusa de tres tunecinos que habían llegado el 16 y 17 de septiembre de 2011 y que fueron devueltos a su país el 27 y 29 de septiembre de 2011<sup>14</sup>. En este caso el Tribunal Europeo consideró que Italia había vulnerado el artículo 5 del Convenio Europeo porque había habido una detención arbitraria al no contar con una legislación italiana apropiada y al no asegurar un internamiento con todas las garantías en el centro de acogida de Lampedusa. En cambio, el Tribunal de Estrasburgo puntualizó que en el caso de la crisis humana provocada en aquel momento Italia no había vulnerado el artículo 3 del Convenio a pesar de las precarias condiciones del centro de acogida en Lampedusa y de los dos navíos amarrados en Palermo donde fueron recludos los tunecinos. Tampoco en este caso consideró el Tribunal Europeo que hubiese habido una expulsión colectiva de extranjeros.

Por lo que se refiere al asilo, el Tribunal de Estrasburgo ha subrayado que entre el elenco de derechos del Convenio Europeo no figura del derecho de asilo; sin embargo, ha elaborado una jurisprudencia esencial para los refugiados en Europa impidiendo que puedan ser devueltos a otros países por muy seguros que sean, incluso dentro de la Unión Europea, precisamente por comprometer algunos de sus derechos fundamentales.

Por lo que se refiere a la devolución de un país a otro, en la *sentencia Ilias y Ahmed c. Hungría* (2017) se planteaba la vulneración de los derechos fundamentales de varios bangladeshíes que habían pedido asilo en Hungría pero que fueron expulsados a Serbia<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> TEDH (GC), sentencia de 23 de febrero de 2012, *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, recurso n° 27765/09 (once somalíes y trece eritreos rescatados en alta mar y devueltos a Libia por la *Marina* italiana).

<sup>14</sup> TEDH (GC), sentencia de 15 de diciembre de 2016, *Khlaifia y otros c. Italia*, recurso n° 16483/12 (tunecinos internados en Lampedusa para proceder a su expulsión colectiva).

<sup>15</sup> TEDH, sentencia de 14 de marzo de 2017, *Ilias y Ahmed c. Hungría*, recurso n° 47287/15 (bangladeshíes que piden asilo y, sin embargo, son expulsados a Serbia).

El Tribunal Europeo repite su doctrina jurisprudencial conforme a la cual los Estados tienen el derecho, tal como resulta bien establecido en el Derecho internacional y sin perjuicio de sus obligaciones convencionales, incluido el Convenio Europeo, de controlar la entrada, la residencia y la expulsión de los extranjeros. Asimismo, ni el Convenio ni sus Protocolos confieren el derecho al asilo político. Sin embargo, subraya el Tribunal Europeo, la expulsión de un extranjero puede dar lugar a la aplicación del artículo 3 si existen motivos suficientes para creer que la persona en cuestión, de ser deportada, se enfrentaría a riesgos reales de ser sometida en el país de destino a tortura. Esto supone que el artículo 3 obliga a no deportar a esa persona a tal país (§ 112).

En cuanto se refiere a la devolución entre países de la Unión Europea o entre países que forman parte del Sistema Europeo Común de Asilo, el Tribunal Europeo ha aplicado el mismo criterio. Esto ha supuesto que el Tribunal de Estrasburgo haya cuestionado el *procedimiento de Dublín* en materia de asilo en la medida en que puede suponer la devolución a otro Estado de la Unión Europea donde, por distintas razones, se vulneren los derechos fundamentales de los extranjeros refugiados.

En la *sentencia M.S.S. c. Bélgica y Grecia* (2011), relativa a un afgano que pidió asilo en Bélgica después de haber entrado por Grecia, el Tribunal Europeo señala que la determinación del Estado competente para resolver su petición de asilo tiene un límite: la dignidad de las personas. Bélgica no puede devolver al afgano a Grecia porque en Grecia no pueden atenderlo con la dignidad mínima que merece un ser humano.

Y también lo ha recordado el Tribunal de Estrasburgo en la *sentencia Tarakhel c. Suiza* (2014), referida a una familia de afganos a los que, en aplicación del régimen equivalente al *Reglamento Dublín II*, las autoridades suizas intentaron devolver a Italia, que no podía acogerlos en condiciones mínimamente dignas<sup>16</sup>.

La intervención del Tribunal Europeo ha supuesto una llamada de atención a la Unión Europea y ha exigido una actitud especial de su Tribunal de Justicia que ha comprendido, dolorosamente, las diferencias en la protección de los derechos fundamentales entre los mismos Estados de la Unión Europea.

En todo caso, parece haber una *communis opinio iuris* universal sobre la necesidad de ver en los extranjeros a personas<sup>17</sup>. Así parece reconocerlo el Tribunal Supremo estadounidense en su *sentencia Trump v. International Refugee Assistance Project* (2017) referida a las medidas cautelares adoptadas por varios tribunales federales. Varios tribunales estadounidenses suspendieron la aplicación de dos órdenes ejecutivas de enero y marzo de 2017 del presidente Trump que impedían temporalmente la entrada

---

<sup>16</sup> TEDH (GC), sentencia de 4 de noviembre de 2014, *Tarakhel c. Suiza*, recurso nº 29217/12 (familia de afganos a los que en aplicación del *Reglamento Dublín II* intentan devolver a Italia).

<sup>17</sup> Ordóñez Solís, D., *El cosmopolitismo judicial en una sociedad global - Globalización, Derecho y Jueces*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2008.

de determinados extranjeros procedentes de siete países de mayoría musulmana (Irán, Irak, Libia, Somalia, Sudán, Siria y Yemen). En tres litigios concretos se plantea la constitucionalidad de la medida contra la esposa de un iraní con residencia permanente, la suegra siria de un imán que era ciudadano estadounidense y los estudiantes procedentes de tales países que habían sido admitidos por la Universidad de Hawái.

El Tribunal Supremo de Washington acordó la suspensión de la orden ejecutiva en el caso de los extranjeros que hubiesen presentado una demanda fundada en una relación de buena fe con una persona o una entidad de los Estados Unidos<sup>18</sup>.

#### 4. LA EXPULSIÓN DE LOS EXTRANJEROS ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tribunal de Justicia ha elaborado su jurisprudencia sobre la expulsión de los extranjeros a partir de conceptos básicos como el orden público, la seguridad pública y la salud pública. También ha tenido que interpretar la Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, la Directiva de retorno<sup>19</sup>. Asimismo, ha elaborado un derecho derivado de la ciudadanía de la Unión que pueden invocar los extranjeros con el fin permanecer en la Unión para que su eventual expulsión no perjudique a los ciudadanos de la Unión. Y, en fin, el Tribunal de Justicia se ha planteado la cuestión de la seguridad en la expulsión de los solicitantes de asilo a otro país de la Unión o a un país tercero.

En primer lugar y por lo que se refiere al concepto de orden público, lo elabora el Tribunal de Justicia en los años 70, en sentencias tan conocidas como *Van Duyn*, en su aplicación a la libre circulación de los trabajadores comunitarios<sup>20</sup>. La *sentencia Bouchereau*, referida precisamente al intento de las autoridades británicas de expulsar a un trabajador francés por tenencia de drogas, afina los conceptos jurisprudenciales de la *sentencia Van Duyn* y señala que para justificar determinadas restricciones a la libre circulación de las personas a quienes se aplica el Derecho comunitario es preciso que las autoridades nacionales invoquen un concepto de orden público que «requiere, en todo caso, aparte de

---

<sup>18</sup> Tribunal Supremo de los Estados Unidos, sentencia de 26 de junio de 2017, *Trump v. International Refugee Assistance Project*, 582 U. S. \_\_\_\_ (2017): «In practical terms, this means that §2(c) [EO-2] may not be enforced against foreign nationals who have a credible claim of a *bona fide* relationship with a person or entity in the United States».

<sup>19</sup> Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular (*DOUE* n° 348, de 24 de diciembre de 2008, p. 98).

<sup>20</sup> TJCE, sentencia de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn*, C-41/74, EU:C:1974:133 (prohibición de entrada en el Reino Unido de neerlandesa para trabajar en la Iglesia de la Cienciología).

la perturbación social que constituye toda infracción de la ley, que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad»<sup>21</sup>.

Y la evolución continúa, por ejemplo, en la *sentencia Orfanopoulos y Oliveri* en la que se empieza a convertir en tarea imposible la de expulsar a un ciudadano de la Unión donde haya residido y donde tenga arraigo. En este caso se trataba de un griego y de un italiano, con un amplio historial delictivo, que residían y estaban arraigados en Alemania<sup>22</sup>.

Por un parte, el Tribunal de Justicia establece una regla de gran relevancia en la revisión de legalidad de las resoluciones administrativas de expulsión de tal modo que, al examinar la legalidad de la expulsión de un ciudadano de otro Estado miembro, los jueces deben tener en cuenta los hechos posteriores a la última resolución de las autoridades competentes que puedan implicar la desaparición o la considerable disminución de la amenaza que constituiría, para el orden público, el comportamiento de la persona de que se trate, «sobre todo, cuando ha transcurrido un prolongado lapso de tiempo entre la fecha de la resolución de expulsión, por una parte, y la del examen de dicha resolución por el órgano jurisdiccional competente, por otra» (apartado 82).

Por otra parte, el Tribunal de Justicia insiste en el carácter restrictivo del concepto de orden público y la necesidad de tener en cuenta los derechos del extranjero. No obstante, a juicio del Tribunal de Justicia, el Derecho comunitario europeo no impide «la expulsión de un nacional de un Estado miembro que haya sido condenado a una determinada pena por ciertos delitos y que, por una parte, constituye una amenaza actual para el orden público y, por otra, ha residido durante muchos años en el Estado miembro de acogida y puede alegar circunstancias de carácter familiar contra dicha expulsión, siempre que la apreciación efectuada caso a caso por las autoridades nacionales acerca de dónde se sitúa el justo equilibrio entre los intereses legítimos en presencia se haga dentro del respeto a los principios generales del Derecho comunitario y, en particular, teniendo debidamente en cuenta el respeto a los derechos fundamentales, como la protección de la vida familiar» (apartado 100).

En fin, el Tribunal de Justicia ha vuelto a poner de manifiesto en la *sentencia E* su jurisprudencia sobre la aplicación del concepto de orden público a la expulsión de ciudadanos de la Unión<sup>23</sup>. En este caso, un ciudadano italiano había sido expulsado por la Administración española por la comisión de tres delitos en materia de abusos sexuales por los que había sido condenado a 12 años de prisión.

---

<sup>21</sup> TJCE, sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau, C-30/77, EU:C:1977:172, apartado 35 (expulsión de francés con antecedentes penales de Gran Bretaña).

<sup>22</sup> TJCE, sentencia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri, C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262 (expulsión de griego e italiano residentes de larga duración en Alemania con un abultado historial delictivo).

<sup>23</sup> TJUE, sentencia de 13 de julio de 2017, E / Subdelegación del Gobierno en Álava, C-193/16, EU:C:2017:542 (expulsión de italiano por la comisión de un delito muy grave).

El interés de esta sentencia radica en que toma como referencia los delitos mencionados en el artículo 83.1.2 TFUE (el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada) para decir, en concreto y respecto del abuso de menores, que constituye un menoscabo especialmente grave de un interés fundamental de la sociedad, cuyo riesgo de reiteración representa una amenaza directa para la tranquilidad y la seguridad física de la población, y que, por consiguiente, cabe incluir en el concepto de «motivos imperiosos de seguridad pública» que pueden justificar una medida de expulsión, siempre que la forma de comisión de tales delitos presente características especialmente graves.

Por tanto, el Tribunal de Justicia reitera que las razones de orden público pueden justificar limitaciones al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión pero estas limitaciones deben ajustarse al principio de proporcionalidad y deben basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado que constituya una amenaza real y actual para un interés fundamental de la sociedad o del Estado miembro de acogida.

Por tanto, la expulsión de los ciudadanos de la Unión será muy excepcional pero, desde luego, es posible y está justificada jurisprudencialmente.

Para el caso de la expulsión de los nacionales de terceros países, las limitaciones a la expulsión son menos estrictas. Así, la *sentencia CS* se refiere a la posibilidad de expulsión del Reino Unido de una nacional de un tercer Estado que se había casado con un británico y que era madre de un niño de nacionalidad británica<sup>24</sup>. Planteada la cuestión de la expulsión, dado que CS había sido condenada penalmente, el Tribunal de Justicia admite: «si la resolución de expulsión se basa en la existencia de una amenaza real, actual y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública, teniendo en cuenta las infracciones penales cometidas por un nacional de un tercer Estado que tiene la guarda exclusiva de unos menores, ciudadanos de la Unión, tal resolución podría ser conforme con el Derecho de la Unión» (apartado 40).

Ahora bien, el Tribunal de Justicia recuerda que no cabe la expulsión de manera automática sobre la única base de los antecedentes penales del interesado, sino que es precisa una apreciación concreta por parte del juez del conjunto de circunstancias actuales y pertinentes del asunto de autos, a la luz del principio de proporcionalidad, del interés superior del niño y de los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia (apartado 41).

En segundo lugar, el efecto de la Directiva de retorno ha sido determinante de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, poco a poco, ha propiciado la expulsión de los extranjeros que se encuentren en situación irregular en la Unión Europea.

---

<sup>24</sup> TJUE (Gran Sala), sentencia de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674 (expulsión del Reino Unido de la madre, nacional de un país tercero, de un niño menor de edad británico).

Tentativamente ha ido el Tribunal de Justicia buscando una interpretación apropiada de esta Directiva: no la tiene en cuenta en la *sentencia Choque Cabrera*<sup>25</sup> pero sí en la *sentencia Zaizoune*<sup>26</sup>. En otros casos el juez nacional, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha acudió al Tribunal de Justicia para plantear esta misma cuestión pero la cuestión fue inadmitida<sup>27</sup>.

Así, en la *sentencia Choque Cabrera* el Tribunal de Justicia llega a la conclusión de que la reglamentación europea aplicable en ese momento respecto a los casos en que un nacional de un tercer país se encuentra en situación irregular en el territorio de un Estado miembro porque no cumple o ha dejado de cumplir los requisitos relativos a la duración de la estancia aplicables en él, dicho Estado miembro no está obligado a adoptar contra él una resolución de expulsión (apartado 66).

En cambio, en la *sentencia Zaizoune* el Tribunal de Justicia relega la jurisprudencia del Tribunal Supremo español que permitía, en determinados supuestos, sustituir la sanción de expulsión por la de multa y aplica la Directiva de retorno porque esta «prevé ante todo, con carácter principal, la obligación de los Estados miembros de dictar una decisión de retorno contra cualquier nacional de un tercer país que se encuentre en situación irregular en su territorio» (apartado 31).

El *auto Orrego Arias* inadmite la cuestión prejudicial porque el Tribunal castellano-manchego había restringido su pregunta a la interpretación de la Directiva 2001/40/CE relativa al reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países que, a juicio del Tribunal de Justicia, nada tenía que ver con la expulsión de un extranjero fundada en una condena penal de menos de un año.

En tercer lugar, el concepto de ciudadanía ha tenido un importante efecto en el estatuto de los extranjeros vinculados a los ciudadanos europeos. La jurisprudencia sobre los efectos expansivos de la ciudadanía de la Unión se recoge de manera significativa en las *sentencias Zhu y Chen*<sup>28</sup>, *Ruiz Zambrano*<sup>29</sup> y *Rendón Marín*<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> TJCE, sentencia de 22 de octubre de 2009, María Julia Zurita García y Aurelio Choque Cabrera / Delegación del Gobierno en Murcia, C-261/08 y C-348/08, EU:C:2009:207 (estancia irregular de dos bolivianos en España: multa o expulsión).

<sup>26</sup> TJUE, sentencia de 23 de abril de 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260 (expulsión o multa de marroquí en situación irregular en España).

<sup>27</sup> TJUE, auto de 3 de septiembre de 2015, Manuel Orrego Arias / Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, C-456/14, EU:C:2015:550 (inadmisibilidad por no aplicación de la Directiva sobre expulsión de nacionales de terceros países).

<sup>28</sup> TJCE, sentencia de 19 de octubre de 2004, Zhu y Chen, C-200/02, EU:C:2004:639.

<sup>29</sup> TJUE, sentencia de 8 de marzo de 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124.

<sup>30</sup> TJUE (Gran Sala), sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-162/14, EU:C:2016:675 (colombiano con antecedentes penales y dos hijos que son ciudadanos de la Unión).

Con carácter previo, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ha señalado, por ejemplo en la *sentencia Ziebel*, que el propio concepto de ciudadanía, asociado al mero hecho de que una persona tenga la nacionalidad de un Estado miembro, al margen de la condición de trabajador, y que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, pretende convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros [...] es propio del Derecho de la Unión en su fase actual de desarrollo y justifica que se reconozcan únicamente a los ciudadanos de la Unión garantías especialmente reforzadas en materia de expulsión»<sup>31</sup> (apartado 73).

No obstante y en esta misma *sentencia Ziebel*, el Tribunal de Justicia subraya las diferencias sustanciales que existen entre las normas relativas a la Asociación entre la CEE y Turquía y las del Derecho de la Unión en materia de ciudadanía no sólo en su redacción, sino también en cuanto a su objeto y finalidad por lo que los dos regímenes jurídicos en cuestión no pueden considerarse equivalentes. Y esto se traduce en que el régimen de protección frente a la expulsión del que gozan los ciudadanos de la Unión no puede aplicarse *mutatis mutandis* a los trabajadores turcos (apartado 74).

Un compendio de la jurisprudencia anterior lo constituye la *sentencia Rendón Marín* que se refiere a un colombiano, padre de dos hijos menores de edad nacidos en Málaga: un hijo, de nacionalidad española, y una hija, de nacionalidad polaca, que habían residido siempre en España. Solicitó la residencia pero le fue denegada por contar con antecedentes penales.

A juicio del Tribunal de Justicia, tal como había reconocido en sentencias anteriores, «solo existe un derecho de residencia derivado a favor de un nacional de un tercer Estado cuando sea necesario para garantizar el ejercicio efectivo por parte de un ciudadano de la Unión de sus derechos a circular y residir libremente en ésta» (apartado 36).

Asimismo, el Tribunal de Justicia señala que la proporcionalidad de la expulsión respecto de la protección del orden público o de la seguridad pública debe tener en cuenta la duración de la residencia del interesado en el territorio del Estado miembro de acogida, su edad, estado de salud, situación familiar y económica, su integración social y cultural en el Estado miembro de acogida y la importancia de los vínculos con su país de origen; así como la gravedad de la infracción (apartado 62).

En fin, el Tribunal de Justicia analiza la conducta del Sr. Rendón Marín, condenado por un delito cometido en el año 2005, que por sí sola no puede motivar una denegación de la autorización de residencia en la medida en que debe constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad y el requisito relativo a la existencia de una amenaza actual debe cumplirse, en principio, en el momento en que se adopte la medida de que se trate (apartado 65).

---

<sup>31</sup> TJUE, sentencia de 8 de diciembre de 2011, Nural Ziebell / Land Baden-Württemberg, C-371/08, EU:C:2011:809 (expulsión de trabajador turco de Alemania).

Pero, además, exige tener en cuenta, por una parte, los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia, en particular el derecho a la vida privada y familiar tal como se formula en el artículo 7 en relación con el interés superior del niño del artículo 24.2 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

También deben recordarse los efectos de la ciudadanía de la Unión que resultan de la *sentencia Chávez-Vílchez y otros*, referida a ocho solicitudes de asistencia social por parte de nacionales de terceros países (Venezuela, Nicaragua, Surinam, Camerún, Ruanda o sin nacionalidad) sin permiso de residencia en los Países Bajos y madres de niños de nacionalidad holandesa, reconocidos por sus padres neerlandeses pero que viven con sus madres<sup>32</sup>.

A tal efecto, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia conforme a la cual «la relación de dependencia entre el ciudadano de la Unión de corta edad y el nacional de un tercer país al que se deniega el derecho de residencia [puede] desvirtuar el efecto útil de la ciudadanía de la Unión, dado que es esta dependencia la que llevaría a que el ciudadano de la Unión se viese obligado, de hecho, a abandonar no sólo el territorio del Estado miembro del que es nacional, sino también el de la Unión en su conjunto, como consecuencia de tal decisión denegatoria».

En estos supuestos, lo relevante para el Tribunal de Justicia es el interés superior del niño por lo que exige que se tengan en cuenta todas las circunstancias del caso concreto: su edad, su desarrollo físico y emocional, la intensidad de su relación afectiva con el progenitor ciudadano de la Unión y con el progenitor nacional de un país tercero y el riesgo que separarlo de éste último entrañaría para el equilibrio del niño.

Aunque la carga de la prueba corresponde al nacional de un tercer país que solicita la residencia, derecho derivado de la ciudadanía de la Unión del niño, el Tribunal de Justicia modula esta carga en el sentido de que las autoridades nacionales deben realizar las investigaciones necesarias para determinar dónde reside el progenitor nacional y para examinar, por una parte, si éste es o no realmente capaz de asumir por sí solo el cuidado diario y efectivo del menor y está dispuesto a ello, y, por otra parte, si existe o no, una relación de dependencia tal entre el menor y el progenitor nacional de un país tercero que una decisión que deniegue el derecho de residencia a éste privaría al menor del disfrute efectivo del contenido esencial de los derechos vinculados a su estatuto de ciudadano de la Unión obligándole a abandonar la Unión.

En cuarto y último lugar, por lo que se refiere a la expulsión de los solicitantes de asilo, el Tribunal de Justicia se ha referido a los límites del sistema europeo común de asilo que derivan de los derechos fundamentales y ha tratado de atajar las solicitudes abusivas de asilo.

---

<sup>32</sup> TJUE (Gran Sala), sentencia de 10 de mayo de 2017, *Chávez-Vílchez y otros*, C-133/15, EU:C:2017:354 (ciudadanía de la Unión y derecho de residencia de los progenitores de terceros países).

En la *sentencia C.K. y otros*, del Tribunal de Justicia se pronuncia sobre un litigio referido a una pareja de una siria y un egipcio que, después de entrar con visado en Croacia, acceden ilegalmente a Eslovenia con documentos falsos griegos, tienen un hijo y solicitan asilo, pretendiendo las autoridades eslovenas trasladarlos a Croacia<sup>33</sup>. El Tribunal de Justicia puntualiza que la Carta de los Derechos Fundamentales establece límites al *sistema de Dublín* no solo para los casos en que existan deficiencias sistemáticas en el Estado miembro responsable del examen de la solicitud de asilo sino también cuando el traslado suponga un peligro real y cierto de que el interesado sufra tratos inhumanos o degradantes.

En la *sentencia J. N.* el Tribunal de Justicia se refiere a la relación entre la Directiva de retorno y los solicitantes de asilo de modo que cuando se ha iniciado un procedimiento de expulsión de la Directiva 2008/115, debe reanudarse en la fase en que se interrumpió por la presentación de una solicitud de protección internacional en cuanto dicha solicitud ha sido desestimada en primera instancia<sup>34</sup>.

## 5. LA EXPULSIÓN DE LOS EXTRANJEROS ANTE LOS JUECES EN ESPAÑA

España es un país que tiene una tradición de emigrantes que probablemente explique la defectuosa regulación legislativa y reglamentaria en materia de extranjería, incluida la legislación en materia de asilo<sup>35</sup>.

Esto se debe, en primer lugar, a que el legislador español no ha tenido en cuenta la necesidad de regular las numerosas relaciones que se pueden producir en España por los vínculos entre españoles, ciudadanos de la Unión y nacionales de terceros países.

Ahora bien, el objetivo es ver cómo actúan los tribunales españoles y para ello me voy a referir al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo y a otros tribunales en relación, fundamentalmente, con la expulsión del extranjero, bien por la comisión de delitos bien por su estancia irregular<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> TJUE, sentencia de 16 de febrero de 2017, C.K. y otros, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127 (pareja de siria y egipcio que entra en la Unión Europea, tienen un hijo y piden asilo en Eslovenia pero habían entrado por Croacia).

<sup>34</sup> TJUE (Gran Sala) sentencia de 15 de febrero de 2016, J. N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84 (solicitantes de protección internacional, permanencia legal e internamiento), apartado 80.

<sup>35</sup> Abarca Junco, A.P. y otros (ed.), *El extranjero en el Derecho español*, Uned-Dykinson, Madrid, 2016; Aja Fernández, E., *Inmigración y democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 2012; Ordóñez Solís, D., *El estatuto administrativo de los extranjeros en España en clave judicial*, Editorial Reus, Madrid, 2008.

<sup>36</sup> Las dos vías más frecuentes de expulsión administrativa se fundan en los artículos 53.1.a) («Encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido la prórroga de estancia, carecer de autorización de residencia o tener caducada más de tres meses la mencionada autorización, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto reglamentariamente») y 57.2

El Tribunal Constitucional no ha desarrollado suficientemente el estatuto constitucional de extranjero y, desde luego, está muy lejos de ofrecer una interpretación armónica de la regulación constitucional respecto del nuevo contexto de la Unión Europea.

En primer lugar, el Tribunal Constitucional ha desaprovechado las posibilidades que le ofrece la colaboración de los jueces ordinarios a través de la cuestión de inconstitucionalidad, desanimando, asimismo, la lentitud de su respuesta a problemas humanos que no pueden eternizarse.

Muestra de la escasa simpatía del Tribunal Constitucional por las preguntas que le hacen los jueces en materia de extranjería se observa en el intento del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Oviedo de obtener luz sobre la conformidad con varios principios constitucionales de la Ley de extranjería en cuanto prevé, en relación a la infracción de un extranjero por encontrarse irregularmente en el territorio español, la posibilidad de elegir bien una multa bien la expulsión del territorio español.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional despachó en unos pocos párrafos de estilo la fundamentada pregunta planteada por el Juez asturiano apuntando llanamente que estas dudas de inconstitucionalidad eran manifiestamente infundadas<sup>37</sup>.

Ante esta actitud tan renuente a colaborar con el juez ordinario por parte del Tribunal Constitucional, no es de extrañar que los jueces españoles se hayan agarrado a una tabla de salvación como la que ofrece el reenvío prejudicial al Tribunal de Justicia.

No obstante, en los dos últimos años se observa un cambio de tendencia en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, por lo demás, parece que anima a los jueces ordinarios a tener en cuenta el Derecho de la Unión y la interpretación del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional considera ahora que la expulsión de un extranjero no puede ser automática, en los términos que señale la ley (el Código penal o la Ley de extranjería), sino que deben ponderarse las circunstancias de cada caso, aplicando, por una parte, el Derecho de la Unión Europea, y, por otra parte, protegiendo los derechos fundamentales en juego.

La sentencia nº 131/2016, de 18 de julio, se refiere a la aplicación del artículo 57.2 de la Ley de extranjería. En este caso se trataba de un marroquí, residente de larga duración que había sido condenado a tres años de prisión por tráfico de drogas, que era

---

(«constituirá causa de expulsión, previa tramitación del correspondiente expediente, que el extranjero haya sido condenado, dentro o fuera de España, por una conducta dolosa que constituya en nuestro país delito sancionado con pena privativa de libertad superior a un año, salvo que los antecedentes penales hubieran sido cancelados») de la Ley orgánica de extranjería.

<sup>37</sup> TC, auto nº 409/2007, de 6 de noviembre de 2007.

expulsado de España con la prohibición de entrada durante cinco años<sup>38</sup>. El Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 5 de Valencia anuló la expulsión, pero en apelación fue revocada su sentencia y confirmada la expulsión administrativa.

El Tribunal Constitucional le reprocha al tribunal de apelación que «ha incurrido efectivamente en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del demandante de amparo, al haberse opuesto, en su labor de fiscalización de los actos administrativos recurridos, a la ponderación de las circunstancias personales del recurrente bajo una interpretación de la norma que no respeta el canon constitucional de motivación del citado derecho fundamental». Y esta falta de ponderación no tiene en cuenta, a juicio del Tribunal Constitucional, una pluralidad de intereses constitucionales como el de protección social, económica y jurídica de la familia, tal como se enuncia en la Constitución pero también «el derecho a la vida familiar derivado de los art. 8.1 CEDH y 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, que se encuentra, dentro de nuestro sistema constitucional» y en coherencia con la Directiva 2001/40/CE.

En este caso es muy significativo lo que hace el Tribunal Constitucional dado que estima el recurso de amparo, anula la sentencia de apelación y declara la firmeza de la sentencia del Juzgado porque la sentencia dictada en apelación no se ajusta a las previsiones de las Directivas ni a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que sí fueron tenidas en cuenta por la sentencia de primera instancia, que fundamentó su decisión sobre las citadas Directivas y sobre la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La sentencia nº 201/2016, de 28 de noviembre, aborda el otro supuesto de expulsión de un marroquí residente de larga duración que había sido condenado por la comisión de varios delitos a más de siete años de prisión y se le aplica el artículo 57.2 de la Ley de extranjería expulsándolo y prohibiéndole la entrada durante 5 años<sup>39</sup>.

El Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 8 de Barcelona y el Tribunal Superior de Cataluña confirmaron la expulsión. El Tribunal Constitucional estima el amparo y retrotrae las actuaciones para que el juez barcelonés «dicte una nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental del actor, en la que valore de manera específica las concretas circunstancias personales y familiares alegadas por éste».

La sentencia nº 14/2017, de 30 de enero, se refiere a la expulsión administrativa de un venezolano por haber cometido un delito de atentado a la autoridad por el que fue

---

<sup>38</sup> TC (Sala 2ª), sentencia nº 131/2016, de 18 de julio, ponente: Asua Batarrita, ES:TC:2016:131 (expulsión administrativa de marroquí residente de larga duración con antecedentes penales: 57.2 Ley de extranjería).

<sup>39</sup> TC (Sala 2ª), sentencia nº 201/2016, de 28 de noviembre, ponente: Narváez Rodríguez, ES:TC:2016:201 (expulsión administrativa de marroquí residente de larga duración por el art. 57.2 Ley de extranjería).

condenado a un año de prisión. La expulsión había sido confirmada por un Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Castellón y en apelación por el Tribunal Superior valenciano<sup>40</sup>. Sin embargo, el Tribunal Constitucional insiste en que la expulsión del extranjero con residencia de larga duración supone una clara limitación de derechos fundamentales que exige cumplir el deber constitucional de motivación al margen de la eventual naturaleza jurídica sancionadora de la expulsión. También el Tribunal Constitucional ampara al extranjero y retrotrae las actuaciones para que el Juzgado contencioso-administrativo dicte una sentencia respetuosa con el derecho fundamental del extranjero, en la que valore de manera específica las concretas circunstancias personales y familiares, y particularmente médicas, alegadas.

En fin, en la sentencia nº 29/2017, de 27 de febrero, se refiere a la sustitución de la pena de prisión por la de expulsión acordada por los jueces penales, primero por el Juez de lo Penal de Manresa y luego en apelación por la Audiencia Provincial de Barcelona<sup>41</sup>.

El Tribunal Constitucional insiste en la necesidad de tener en cuenta la existencia de arraigo social y familiar por lo que, en este caso, considera que se ha vulnerado el derecho fundamental de la demandante de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). En consecuencia, anula las dos sentencias y retrotrae las actuaciones para que el Juez penal de Manresa dicte nueva sentencia.

Los tribunales ordinarios españoles se han enfrentado a la aplicación del Derecho español de extranjería, incluido el Derecho de la Unión Europea, en una situación legislativa muy precaria dado que la legislación española no se ha adaptado convenientemente a las exigencias del Derecho de la Unión.

Asimismo, esta confusión no ha podido ser resuelta por el Tribunal Supremo que, en realidad, ha arrojado más confusión.

Así, por ejemplo, en 2010, al analizar la legalidad del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos europeos el Tribunal Supremo determina que quedan «equiparados los familiares de ciudadanos europeos españoles a los familiares de ciudadanos europeos no españoles»<sup>42</sup>.

No obstante, la situación parece que puede cambiar si tenemos en cuenta que el nuevo recurso de casación queda abierto a solucionar importantes problemas

---

<sup>40</sup> TC (Sala 2ª), sentencia nº 14/2017, de 30 de enero ES:TC:2017:14, ponente: Valdés Dal-Ré, (expulsión administrativa de venezolano por antecedentes penales en virtud del art. 57.2 de la Ley de extranjería).

<sup>41</sup> TC (Sala 1ª), sentencia nº 29/2017, de 27 de febrero, ES:TC:2017:29, ponente: Xiol Ríos (sustitución de la prisión por la expulsión y prohibición de entrada por seis años de extranjería con hijos en España condenada a dos años de prisión por un delito de falsedad en documento).

<sup>42</sup> TS (Sala 3ª, Sección 5ª), sentencia de 1 de junio de 2010, recurso nº 114/2007, ES:TS:2010:4259, ponente: Fernández Valverde.

interpretativos y de uniformidad en la aplicación judicial del Derecho de extranjería en España<sup>43</sup>. Ahora bien, al resolver uno de los primeros recursos de casación, el Tribunal Supremo vuelve a equiparar a los españoles con los ciudadanos de la Unión lo que, al menos constitucionalmente, resulta bastante discutible<sup>44</sup>.

## 6. CONCLUSIÓN

Cuanto más soberano es un Estado, menos derechos tienen los extranjeros que intenten entrar o residir o que sean expulsados; cuanto más avanzada es una sociedad más derechos tendrán sus ciudadanos y también los extranjeros. Por eso es necesario establecer límites convencionales, constitucionales y legales a la soberanía de los Estados para favorecer un trato equitativo a los extranjeros.

Y esto es lo que ha hecho la integración europea de una manera gradual y cooperativa para exigir que la expulsión de los extranjeros sea individualizada y respete los derechos fundamentales.

La gradualidad se observa en lo difícil que ha sido construir los conceptos de trabajador comunitario o ciudadano de la Unión; pero también lo ha sido para garantizar un trato más equitativo a los extranjeros, respetando sus derechos fundamentales.

La colaboración ha consistido en un diálogo entre los tribunales europeos. Este diálogo fue fructífero mientras no había un catálogo de derechos fundamentales en la Unión y había que recurrir al Convenio Europeo de Derechos Humanos y al Tribunal de Estrasburgo.

Desde que la Unión cuenta con una Carta, el Tribunal de Justicia parece querer erigirse en único y supremo. Sin embargo, este diálogo tan fructífero no puede darse por terminado, sería un pérdida irreparable para Europa<sup>45</sup>. También este diálogo está abierto

---

<sup>43</sup> Véanse los primeros recursos de casación admitidos en esta materia y que resolverá la Sección 5ª: TS (Sala 3ª, Sección 1ª), auto, de 6 de marzo de 2017, recurso nº 298/2016, ES:TS:2017:1936A, ponente: Herrero Pina (aplicabilidad del artículo 7 del Real Decreto 240/2007 a la reagrupación de familiares no comunitarios de ciudadanos españoles); auto, de 21 de marzo de 2017, recurso nº 308/2016, ES:TS:2017:2123A, ponente: Herrero Pina (recursos suficientes a efectos de la renovación de autorizaciones de residencia por reagrupación familiar en el Reglamento de extranjería y en la Directiva 2003/86/CE).

<sup>44</sup> TS (Sala 3ª, Sección 5ª), sentencia de 18 de julio de 2017, recurso nº 298/2016, ponente: Huerta Garicano, señala: «Al español, es cierto, no se le podrá limitar –salvo en los casos legalmente previstos– su derecho fundamental a circular y residir libremente en el territorio español (art. 19 CE), pero esto no obsta para que cuando pretenda reagrupar a familiares extranjeros quede sometido a requisitos o condiciones, en este caso, los mismos que al resto de los ciudadanos europeos».

<sup>45</sup> TJUE (Pleno), dictamen de 18 de diciembre de 2014, dictamen 2/13, EU:C:2014:2475 (incompatibilidad del proyecto de adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos con el Derecho de la Unión).

a los jueces nacionales, especialmente los tribunales constitucionales y supremos de los Estados de la Unión.

El tratamiento administrativo y el enjuiciamiento de la expulsión de los extranjeros deben hacerse individualmente y siempre bajo el prisma de los derechos humanos con el fin de que cada vez haya menos diferencias entre los nacionales y los extranjeros a partir de la constatación de que todos nacemos libres e iguales.

Hoy en día se puede comprobar que ser extranjero sigue siendo muy difícil y oneroso hasta el punto de que solo superan esta situación los más audaces. Ahora bien, de no tener otra opción que ser extranjero en este mundo, quiero creer que elegiría, para superar las amargas experiencias, la vieja Europa donde en los últimos 60 años se ha logrado construir un ordenamiento aplicado efectivamente por jueces que resulta ser de lo más justo y más respetuoso con los derechos fundamentales y los intereses legítimos de los extranjeros.



*La narrativa de la Europa social  
en la historia del proceso de integración:  
de la solidaridad competitiva  
a la necesaria justicia redistributiva*

AINHOA LASA LÓPEZ

*Profesora de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Universidad de Alicante  
ainhoa.lasa@ua.es*

*“Una sociedad que sustituye bienestar por beneficio  
es el exponente de una sociedad en grave decadencia”.*  
*José Luis Sampedro.*

- I. Integración positiva y derecho de la Unión: aproximaciones preliminares.
- II. El concepto de modelo social europeo: ¿autonomía jurídica o yuxtaposición de modelos?
  - 2.1. La inconsistencia de las teorizaciones sobre la perspectiva pluriordinamental de la dimensión social europea
  - 2.2. Exégesis del modelo social del constitucionalismo de mercado europeo: principios estructurales
  - 2.3. La integración social en el derecho primario de la Unión
- III. Documento de reflexión sobre la dimensión social europea: potenciales escenarios para galvanizar lo social a escala supranacional
  - 3.1. Una integración social minimalista
  - 3.2. Una Europa social flexible
  - 3.3. La europeización plausible de la dimensión social
- IV. Consideraciones finales

## I. INTEGRACIÓN POSITIVA Y DERECHO DE LA UNIÓN: APROXIMACIONES PRELIMINARES.

Las demandas por una Europa más social, con capacidad de respuesta a los requerimientos de un sistema de bienestar de base transnacional, son una constante rastreable en la historia del proceso de integración, principalmente, desde la década de

los 90<sup>1</sup>. Si en los inicios las dinámicas de la integración positiva desempeñaron un papel siliente que cierto sector doctrinal define como descuido preterintencional de los Padres Fundadores, el posterior avance y consolidación del mercado interior desvelaba las carencias de un proyecto edificado sobre nuevas bases materiales altamente discordantes y disonantes con las propias del modelo social del constitucionalismo social. El déficit social trató de paliarse como mecanismos de tipo *soft* que, lejos de suavizar la inequidad apuntada, acrecentaban las profundas asimetrías entre las tutelas-garantías dispensadas al *Grundnorm* del mercado y sus correlatos, y las exiguas atenciones jurídico-políticas a la integración social europea. En este escenario de disfuncionalidad entre lo social y lo económico, emergen propuestas de articulación de un espacio social a escala europea a través de un progresivo fortalecimiento de las competencias en política social y de empleo<sup>2</sup>, frente a otras que han ganado terreno con el devenir de la crisis sistémica del capitalismo financiarizado, y reclaman una renacionalización de lo social redefiniendo el significado y alcance de los penetrantes efectos sociales de la panoplia instrumental de la nueva Gobernanza Económica Europea (GEE)<sup>3</sup>. En definitiva, una disensión entre la transnacionalización o la nacionalización, en este caso, de la integración positiva que está presente también en otros debates surgidos al albur de las labilidades del proyecto

---

<sup>1</sup> Däubler, W., “Market and Social Justice in the EC. The rationale and substance of a European fundamental rights Act”, *Market and Social Justice in the EC. The other side of the internal market*. 1991. W. Däubler (dir). Ed. Güterlosh. 1991, pp. 177-191. Lyon-Caen, A. & Simitis, S., “L’Europe sociale á la recherche de ses références”, *Revue du Marché Unique Européen*, núm. 4. 1993. Rodríguez Piñero, M & Casas Baamonde, M.E., “In Support of a European Social Constitution”, *European Community Labour Law: Principles and perspectives*, AAVV. Liber Amicorum Lord Wedderburn. P. Davies et al. (dir). Ed. Clarendon Press. Oxford. 1996, pp. 23 y ss. Weiss, M., “Il Trattato di Ámsterdam e la politica sociale”, *Diritto delle relazioni industriali*, núm.1, 1998, pp. 3-9. Sciarra, S., “La costituzionalizzazione dell’Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law”, *WP C.S.D.C.E. “Massimo D’Antona”*, núm. 24. 2003. Scharpf, F. W., “Integrazione negative e integrazione positive: i dilemmi della costruzione europea”, *Stato e Mercato*, núm. 1. 1998, pp. 21 y ss.

<sup>2</sup> En este sentido, las recomendaciones relativas a la Europa Social contenidas en el VI Informe sobre El estado de la Unión Europea 2017: Relanzar Europa” de la Fundación Alternativas y la Friedrich-Ebert-Stiftung. 11/05/2017 Disponible en: [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones\\_archivos/e3f1cb45c21e4eb19b419a481a46131f.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicaciones_archivos/e3f1cb45c21e4eb19b419a481a46131f.pdf). (último acceso 18.08.2017)

En particular: “El lanzamiento formal de la política europea de empleo debe completar la UEM, no solo generando empleo e impulsando la inversión, sino también con otras medidas como la creación de un complemento europeo a los subsidios de desempleo nacionales, que ayude a los países más castigados por la crisis a invertir en el reciclaje y formación de sus parados, así como el fortalecimiento del Fondo Social Europeo (FSE) para los parados de larga duración y la creación de un marco europeo de salarios mínimos interprofesionales, considerando el coste de la vida y el salario medio de cada Estado miembro, que aseguren a todos los trabajadores un salario digno y suficiente”, página 141 del Informe.

<sup>3</sup> Paradigmático a tales efectos es uno de los escenarios posibles que contempla el Documento de Reflexión sobre la dimensión social de Europa, como es el de limitar la dimensión social a la libre circulación, y que veremos con más detalle en el tercer apartado de este trabajo. Documento disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_es.pdf) (último acceso 18.08.2017), páginas 26-27 del Informe.

européo que han cuestionado la propia viabilidad de los principios estructurales tal y como fueron articulados por el Estado Constitucional de Derecho como el Estado democrático o el propio *rule of law*<sup>4</sup>.

En el marco de estas consideraciones iniciales podemos adelantar que la tesis a desarrollar a lo largo de estas páginas pretende poner de relieve cómo la disyuntiva entre una transnacionalización de la dimensión social, una europeización flexible de lo social, o una renacionalización de lo social, resulta un debate estéril que obvia lo sustancial. En primer lugar, porque la necesidad de situar la tutela de lo social bien en el espacio legal europeo, bien en los derechos internos, tiene su principal fundamento en el problema de la desconexión existente entre la integración económica y la integración social debido a la permanencia, en una perspectiva formal, del espacio social como prerrogativa nacional, y a la configuración, en un plano material, de un espacio social de nuevo género. Una demanda que se hace cada vez más necesaria como consecuencia de la afectación directa

---

<sup>4</sup> Véanse las propuestas de Habermas y Scharpf a propósito de la crisis de los postulados de la constitución material del modelo del constitucionalismo de mercado europeo. En particular, ambos autores sitúan en la crisis de la GEE el principal elemento referencial de sus respectivos análisis. Esta ha alterado el equilibrio existente entre la integración a través del derecho, desarrollada por el juez europeo aplicando la técnica del reconocimiento mutuo en materia de libertades económicas, y el tradicional método comunitario que permitía preservar la legítima diversidad de los Estados miembros. La nueva GEE, mejorada a través del paquete de seis y dos medidas legislativas, junto con los mecanismos de derecho internacional, aprobados de acuerdo a procedimientos exógenos al Derecho de la Unión, han constreñido la capacidad de las políticas democráticas nacionales para hacer frente a los efectos sociales del capitalismo global. La supremacía incontestable del vínculo económico europeo ha puesto en entredicho los propios límites constitucionales nacionales. Tal sería el caso del procedimiento de desequilibrios excesivos que amplía los márgenes de discrecionalidad de la Comisión Europea, que carece de la necesaria legitimidad por la responsabilidad democrática de sus actos propia de las democracias nacionales; así como también, de la facultad otorgada al Tribunal de Luxemburgo por el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria (TECG), de supervisar la adecuación de los textos fundamentales de los estados firmantes al principio estructural del equilibrio presupuestario. Partiendo de la constatación de la alteración de los equilibrios entre supra y nacionalidad, las aportaciones divergentes de Habermas y Scharpf se alternan entre condicionar la viabilidad de Europa a la relación garantía de la heterogeneidad estatal-responsabilidad política a escala europea, defendiendo la tesis de la europeización flexible vía desconstitucionalización de la constitución económica europea y la combinación de la regla mayoritaria con opciones de *opt-outs* por los países miembros de la Unión (Scharpf, F.W., “After the crash. A perspective on multilevel European democracy”, *MPIFG Discussion Paper*, núm. 21, 2014); o domesticar jurídica y democráticamente a la Unión, defendiendo la tesis de la europeización plena a través de la transnacionalización de la soberanía popular y el control bicameral Consejo-Parlamento Europeo (Habermas, J., “Democracy in Europe: why the development of the EU into a transnational democracy is necessary and how it is possible”, *European Law Journal*, núm. 4, 2015, pp. 546-557. Del mismo autor: “The crisis of the European Union in the light of a constitutionalization of International Law”, *The European Journal of International Law*, núm. 2, 2012, pp. 335-348.

En esta línea de reflexión sobre la transformación de las políticas constitucionales nacionales sin cambios en las Constituciones formales paralela al proceso de reconversión de la GEE, resulta de gran interés el análisis de Christian Joerges, “Emergency governance through the legalization of technocratic rule and the idea of a Treaty on the democratization of the Governance of the EURO Area”. Joint Committee Meeting for the Future of Europe, Athens 8 June 2017, Hellenic Parliament.

de las políticas de bienestar estatales por los imperativos de la austeridad competitiva en el marco del espacio del mercado interior, y, por lo tanto, vinculada a la pérdida de la soberanía social de los Estados.

En segundo lugar, porque el problema no es el de trasladar al ámbito supranacional europeo el espacio de protección de lo social como una consecuencia inevitable del propio proceso de integración económica. Fundamentalmente, porque se trata de un planteamiento que minimiza las implicaciones del constitucionalismo de mercado europeo y, por ello, es ajeno a los contenidos que definen el marco de la explicación del surgimiento del proceso de integración y de la configuración que este realiza de lo social. La pérdida de la soberanía social nacional y la necesidad de sustituirla por otra, la soberanía social europea, que resuelva sus insuficiencias y contradicciones, deriva de una interpretación que neutraliza las transformaciones incorporadas por la nueva estructura constitucional europea. De modo que las demandas de construcción de un espacio social desde la instancia europea no pueden desvincularse de la naturaleza inherente al propio orden europeo, es decir, la introducción de medidas positivas concebidas como mecanismos correctores del déficit social supondría una intervención correctora en la esfera económica y, por lo tanto, un condicionamiento del mercado. Esta lógica vinculada al Estado social es ajena al ordenamiento jurídico europeo como proceso de afirmación de la centralidad y garantía del mercado.

En tercer lugar, porque la tesis de defensa de la viabilidad de lo social exclusivamente desde los derechos nacionales tampoco supondría una recuperación de la dimensión garantista de las políticas sociales y de empleo adscritas al Estado social. De hecho, desde finales de los noventa asistimos a un proceso de convergencia de las legislaciones sociales internas con la concepción de lo social en el Derecho de la Unión. Paradigmáticas son, en este sentido, las reformas estructurales de los mercados laborales que bajo el mantra de la modernización para hacerlos competitivos y adaptables a los procesos de cambio global en curso desconstitucionalizan los elementos más prístinos del vínculo social.

La redefinición de los derechos sociales desde las coordenadas de la solidaridad competitiva materializada en el ámbito infraconstitucional implica su directa conexión con el diseño supranacional de lo social, sin que exista una correspondencia de signo contrario. Ni siquiera la pervivencia formal de la forma de Estado social permite articular espacios de resistencia frente a la estrategia de acumulación por desposesión del capitalismo financiarizado. La preferencia por la tesis de la desconexión de la forma de Estado de las transformaciones materiales que incorporó a los textos fundamentales de la segunda posguerra mundial, principalmente en lo que respecta a la constitución económica, ha posibilitado interiorizar una lectura continuista entre esta y las rupturas operadas por el constitucionalismo de mercado sin cuestionarse la pervivencia del modelo, poniendo de relieve, todo lo más, una interpretación en clave de crisis y revisión del sistema, que no de ruptura y total superación.

Finalmente, porque las formulaciones que apuestan por una flexibilidad de la dimensión social europea que consiste, básicamente, en dejar al albur de cada Estado miembro la decisión de avanzar en la integración positiva, no hace sino confirmar el estatus de minoría jurídica supranacional de la integración social, y en las últimas décadas también estatal, y el carácter programático de los enunciados sociales, recludos en el limbo de la procura asistencial y del contingente presupuestario disponible y razonable de acuerdo con el axioma irrenunciable del determinismo económico.

## II. EL CONCEPTO DE MODELO SOCIAL EUROPEO: ¿AUTONOMÍA JURÍDICA O YUXTAPOSICIÓN DE MODELOS?

### **2.1. La inconsistencia de las teorizaciones sobre la perspectiva pluriordinamental de la dimensión social europea**

Resulta esencial para contextualizar los términos del discurso desarrollado hasta el momento clarificar el significado y alcance de la noción modelo social en el Derecho de la Unión. Esta aproximación iniciática al término puede adoptar una dimensión unilateral o reduccionista, consistente en suscribir el concepto al espacio jurídico constitucional objeto de análisis y, entender, con ello, que cabe hablar de una dimensión social europea dotada de sustantividad propia, al margen de la de los Estados que integran el proyecto europeo; o, por el contrario, suponer que esta expresión requiere de una dimensión dualista, multinivel o plural que se nutre y conjuga con elementos propios del Derecho de la Unión y comunes a las tradicionales constitucionales de los países miembros. De tal suerte que estaríamos en presencia o bien de un Derecho social europeo originario y formulado a partir de los principios estructurales que acompañan al modelo constitucional europeo; o bien de un Derecho social común europeo, parafraseando a Habermas<sup>5</sup>, que implicaría una vinculación de la dimensión social europea con las dimensiones sociales nacionales.

Esta segunda acepción es la que goza de mayor predicamento doctrinal, a tenor de la adhesión mayoritaria a las teorías que propugnan la relación multinivel entre espacios constitucionales. De acuerdo con estas, los derechos europeo y nacional en el ámbito de la Unión se interpretan como dos componentes formalmente autónomos que se integran de forma unitaria en un mismo sistema legal. Concretamente, los derechos nacional y europeo están en una situación de dependencia permanente caracterizada por la europeización de los ordenamientos internos vía Tratados y derecho europeo derivado, y la nacionalización del derecho de la Unión a través de los principios generales del derecho desarrollados por

---

<sup>5</sup> Habermas, P., “El Estado constitucional Europeo”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm 11, Enero-Junio de 2009.

los jueces de Luxemburgo e inspirados en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros (EEMM)<sup>6</sup>. Además, sostienen que la evolución de la jurisprudencia europea en materia de derechos fundamentales ha sido paralela a la evolución de la jurisprudencia nacional en cuanto a la apertura de los contra-límites a la integración europea, a través de su individualización. De límite a la primacía del derecho de la Unión Europea, a cauce de apertura del parámetro de constitucionalidad nacional a contenidos normativos procedentes del ordenamiento jurídico europeo.

De tal manera que, partiendo del reconocimiento de una afinidad axiológica entre los principios fundamentales del sistema constitucional interno y los principios generales de la Unión Europea (UE), se establece una relación funcional entre los dos niveles de derechos. Es decir, en la relación tutela supranacional-tutela nacional de los derechos la primacía del derecho supranacional sobre las constituciones nacionales no tiene un fundamento jerárquico sino funcional. El principio de primacía se interpreta no como una primacía incondicionada, sino útil a la mejor tutela posible de los derechos<sup>7</sup>. El significado constitucional del principio de primacía del derecho de la Unión y del principio de primacía de las Constituciones internas se traduce en una “primacía templada”<sup>8</sup>, que legitima el principio de preeminencia de la mejor tutela de los derechos en el ordenamiento multinivel.

Trasladando estas premisas a la cuestión de la integración social nos encontraríamos con que esta es susceptible de ser conjugada por coordenadas que se contraponen, las dimensiones sociales nacionales, la integración positiva europea, sin que ello genere algún tipo de divergencia entre modelos dado que está llamada a prevalecer la mejor tutela del espacio social sin que se concrete en qué consiste esta, ni siquiera si implica la prevalencia de la mayor de las garantías de lo social. Por ello, es conveniente realizar las siguientes matizaciones a propósito de la construcción multinivel. Por una parte, la dimensión social europea no surge en el contexto de una realidad material detonante del surgimiento del Estado social. La publicación del conflicto distributivo con la consiguiente integración política y económica de sus protagonistas es una realidad ajena a la del constitucionalismo de mercado. Por el contrario, la dimensión social europea es portadora de los valores que informan a los principios fundamentales que dotan de unidad al conjunto del diseño europeo.

La economía de mercado y la libre competencia constituyen el código axiológico que preside la configuración de la integración positiva en el espacio transnacional. Establecen

---

<sup>6</sup> Pernice, I., “The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action”, *WHI-Paper*, núm. 2, 2009, pp. 24 y, 54-55.

<sup>7</sup> Caruso, B., “I diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonó che piove)”, *WP C.S.D.L. E ‘Massimo D’Antona’*, núm. 8, 2010, pp. 14-15.

<sup>8</sup> Groppi, T., “La ‘primauté del derecho europeo sobre el derecho constitucional nacional: un punto de vista comparado”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 5. 2006, pp. 14-16.

las limitaciones y los condicionantes para su efectiva realización. Por otra parte, en la medida en que desde la propia teoría multinivel se postula la consideración unitaria del ordenamiento multinivel, se impone necesariamente la absorción del constitucionalismo de los EEMM por el constitucionalismo de mercado europeo. Por tanto, aunque desde la reflexión multinivel no se hable de jerarquía condicionada de valores, sino de jerarquía funcional, si se reconoce la influencia de la centralidad del mercado como principio constitutivo del ordenamiento europeo y su conexión con la configuración europea de lo social como dimensión funcional al dogma de la integración negativa.

Por todo ello, entendemos que es posible fundamentar la consideración de la integración positiva en el ámbito europeo como un espacio que, si bien en los orígenes fue ajeno a los modelos sociales nacionales, ha acabado por rediseñar el significado, el sentido, la estructura y la morfología de los modelos sociales nacionales del constitucionalismo social, convirtiéndose en el actual referente que determina los espacios de realización de lo social no sólo en el espacio europeo, sino también en el ámbito estatal. Cuestión distinta es que sea un modelo divergente con el adscrito al Estado social. La integración social europea se formula, como hemos avanzado, en un contexto distinto que implica, por ende, unos parámetros distintos.

## **2.2. Exégesis del modelo social del constitucionalismo de mercado europeo: principios estructurales**

El modelo social del Derecho de la Unión está condicionado por los principios fundamentales del constitucionalismo de mercado: el mercado y la competencia. La determinación del nivel adecuado de intervención pública se desplaza al propio mercado como espacio de actuación y promoción de la competencia. Se trata del diseño político-económico europeo de la economía social de mercado como mecanismo desregulador de los vínculos políticos del Estado social y garante institucional de las coordenadas de la integración negativa. La ausencia de mecanismos jurídicos vinculados a las tradiciones del constitucionalismo social en el espacio transnacional que ofrezcan una respuesta a la demanda de la distribución, traslada al ámbito social la competencia interestatal en el seno de la UE. La competencia define el espacio de intervención que ahora es el mercado, es decir, la competencia como decisión constitucional no sólo se limita a configurar el ámbito de protección del mercado contra las tendencias a la concentración económica que pudieran distorsionar su efectiva realización, sino que se articula como espacio del intervencionismo económico del constitucionalismo de mercado frente a la intervención económica del Estado social<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Bucci, G & Patruno, L., “Riflessioni sul c.d modello sociale europeo, sull’Europa ‘sociale’ dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia”. Disponible en: [http:// www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), núm. 3, 2005 (último acceso 18.08.2017).

Al mismo tiempo, la competencia actúa redefiniendo la solidaridad que ahora deviene la solidaridad competitiva desde una doble perspectiva. Por una parte, la solidaridad se convierte en un coste externo que graba al mercado dificultando la maximización de la competencia e invirtiendo el carácter de la intervención social de la constitución económica del Estado social. Para evitarlo, la solidaridad deja de ser un concepto ajeno a los requerimientos del mercado para encontrar en éste el espacio para su actuación. La colonización mercantilista de la solidaridad conlleva una retirada de los vínculos sociales en la construcción del nuevo paradigma.

La despubblicación de la solidaridad supone la consolidación del mercado como referente primario determinante del nuevo contenido de la solidaridad, donde la protección y las políticas de tipo distributivo ceden paso al logro del éxito competitivo y productivo que se convierten en los mecanismos de defensa de la solidaridad nacional. Pero, además, la búsqueda y consecución de mejoras en el ámbito productivo y en términos de competitividad se realiza utilizando la política en el interior y con el mercado, corroborando la vinculación de la mejora de las condiciones de bienestar social a la construcción del mercado formulada en los Tratados originarios<sup>10</sup>.

Por otro lado, el contenido de la solidaridad no es la redistribución porque redistribuir significa corregir la actuación del mercado y, por lo tanto, actuar sobre la competencia. Por eso, el activo social de la sistemática de la UE se configura desde la institución del mercado interior, principal motor del proceso de integración. En el proyecto europeo definido conforme a una “economía social de mercado altamente competitiva” (artículo 3.3 del Tratado de la Unión), la ausencia de una política social europea desvinculada del mercado se justifica no en las reservas a la autonomía social de los gobiernos nacionales, sino en el condicionante de la conformidad de estas con el mercado. De tal manera que la intervención social de las instituciones europeas es legítima si está justificada por las exigencias del modelo económico constitucionalizado: autonomía de mercado y libre competencia<sup>11</sup>.

### **2.3. La integración social en el derecho primario de la Unión**

Siguiendo las premisas descritas, ya en los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas era posible detectar los primeros indicios de declive de los contenidos tradicionales del Estado social que indicaban la recepción en el ámbito supranacional

---

<sup>10</sup> Streeck, W., “Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva”, *Stato e Mercato*, núm. 1. 2000, pp.5-6.

<sup>11</sup> Lasa López, A., “Constitución económica europea y modelo social: límites e ineficiencias de la integración negativa mejorada en la lucha contra la exclusión social”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 53, 2015, pp. 133-165.

de una nueva realidad normativa, aunque con un impacto todavía mínimo en el ámbito interno de los EEMM. Con respecto al Tratado de París, el conjunto de disposiciones sociales contempladas (artículo 56, en relación con el párrafo 23 de la Convención sobre las disposiciones transitorias, relativo a la reocupación de los trabajadores a través de los mecanismos de la reconversión y readaptación; y el artículo 68, sobre salarios y prestaciones sociales) tenían en común su funcionalidad al objetivo económico de la construcción de un mercado común. Por su parte, la tutela directa de la competencia relativizaba la garantía del contenido social del artículo 68. Fundamentalmente, porque el control de oscilaciones no justificadas en los niveles salariales de los trabajadores de las industrias carbo-siderúrgicas que pudieran afectar al dogma de la competencia definía las limitaciones y alcance efectivo del precepto en cuestión<sup>12</sup>.

También en el Tratado de Roma las medidas destinadas a la corrección de las disfuncionalidades del mercado común encontraban soporte normativo para su legitimación en la libre competencia y la construcción del mercado. Este era el caso de los artículos 123-128, en los que se contemplaba la creación de un Fondo Social Europeo<sup>13</sup>, y del artículo 117, que formulaba la técnica de la armonización en relación con las políticas sociales. Los objetivos de mejora del nivel de vida y laboral de la mano de obra a través de la armonización en el progreso se presentaban como resultado directo de las normas vinculadas al mercado común, y, sólo indirectamente, como consecuencia de la homogeneidad social de las demandas nacionales<sup>14</sup>.

La programaticidad y la pérdida de autonomía normativa continúan siendo los términos que mejor definen el estatus de marginalidad, cuando no de evidente transformación, de los contenidos del constitucionalismo social en los que los derechos sociales encontraban su razón de ser. El ligamen de las innovaciones y el centro de interés del Acta Única y del Tratado de la Unión seguía siendo el mercado ahora unificado, junto con el ambicioso objetivo de la unidad económica y monetaria que recibiría confirmación normativa en la sistemática de Maastricht<sup>15</sup>. Una aproximación normativa a las incorporaciones en materia social que efectuaba el Acta Única, refleja

---

<sup>12</sup> Reuter, E., “Commento all’articolo 56”. *Trattato istitutivo della Comunità del Carbone e dell’ Acciaio. Commentario*. R. Quadri & R. Monaco & A. Trabucchi (ed.). Vol II. Cedam. Padova. 1970, pp 728-735. Durante, F., “Introduzione agli articoli 68-69”. *Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell’ Acciaio. Commentario*. R. Quadri & R. Monaco & A. Trabucchi (ed.). Vol II. Cedam. Padova. 1970, pp. 958 y ss.

<sup>13</sup> Valdés Dal-Ré, F., “Economic and social cohesion and the European Social Fund”, *European Community Labour Law. Principles and Perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn*. Clarendon Press Oxford. 1996, pp. 265-268.

<sup>14</sup> Simitis, S., & Lyon-Caen, A., “Community labour law: a critical introduction to its history”, *European Community Labour Law. Principles and Perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn*. Clarendon Press Oxford. 1996, pp. 4-5.

<sup>15</sup> Treu, T., “L’Europa sociale: dall Atto Unico a Maastricht”, *Quaderni di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, núm. 10. 1991, pp. 11 y ss.

los límites que el paradigma del mercado imponía a la recepción de mecanismos de intervención pública. Instrumentos como la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, y el programa de acción para la actuación de la misma, exhiben esa anómala naturaleza jurídica que desvirtúa el tradicional estatus constitucional de los derechos sociales en el Estado Social<sup>16</sup>. La falta de valor vinculante de la Carta social confirma el estado de minoría jurídica al que permanece relegado el dispositivo social, siempre en conexión con la perspectiva funcionalista del paradigma del mercado. Ni la cohesión económica y social permite superar el carácter programático de los condicionamientos macroeconómicos. La dimensión solidaria de la acción comunitaria erosiona el carácter autónomo que el principio de la solidaridad exhibía en el Estado Social como elemento vertebrador de las dinámicas de redistribución. Ahora la solidaridad se privatiza a través del objetivo estratégico de la creación del mercado único.

En definitiva, el paradigma de la competencia implica que la política social se redefine desde su subordinación a las exigencias de la competitividad. Inspirándose en el mismo principio, el Protocolo número catorce sobre Política Social incorporado al Tratado de Maastricht, materializaba el carácter marginal de los espacios de intervención europea en materia social. Sin embargo, esta fragmentación y marginación de la dimensión social europea tiene una amplificación mayor porque evidenciaba que la integración económica era la única dimensión que aglutinaba el consenso de los EEMM en cuanto a su actuación centralizada por la instancia europea, mientras que la política social constituía, a priori, una dimensión extrínseca de la que sólo tenían relevancia o interés aquellos elementos vitales para el funcionamiento de la integración<sup>17</sup>.

Simultáneamente, la transferencia del Protocolo Social de Maastricht al Tratado de Ámsterdam sin una revisión significativa de su contenido, permite confirmar las consideraciones descritas. Los contenidos incorporados al Título XI sobre Política Social, entre los que se encontraba el artículo 136 (actual art. 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), ejemplifican todos los límites de una recepción normativa que si bien formalizaba una serie de objetivos sociales comunes entonces para los doce países miembros, continuaba configurando a lo social con un carácter meramente instrumental. Las débiles referencias a los instrumentos del derecho internacional en materia de derechos sociales como la Carta Social Europea de 1961, y la Carta Comunitaria de 1989, en un capítulo dedicado a las políticas, la política social, y no a los derechos, suponía un reconocimiento de la minoría jurídica de las normas del Tratado que construyen la dimensión social de la integración comunitaria. Al mismo

---

<sup>16</sup> Lo Faro, A., "Maastricht ed oltre. Le prospettive sociali dell'Europa comunitaria tra resistenze politiche, limiti giuridici ed incertezze istituzionali", *Diritto delle relazioni industriali*, núm. 1. 1993, pp. 130.

<sup>17</sup> Arrigo, G., "Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive/dibattito e commenti". G. Arrigo et al. Prefazione di S.Hughes. Roma. 1995, p. 50.

tiempo, el hecho de que los derechos sociales contenidos en ambos documentos no constituyan un límite absoluto o una finalidad de la acción de la Unión, tal y como pone de relieve la fórmula empleada por el artículo 136, “tenerlos presentes”, circunscribe la eficacia jurídica de la disposición a un vínculo menor que aquel derivado del debate en torno a las normas programáticas<sup>18</sup>. El dispositivo se completaba con el establecimiento de un Título VIII sobre el Empleo, que en ningún caso suponía su reconocimiento en el ordenamiento europeo. La ejecución se confía a las políticas estatales que deben, a su vez, ser compatibles con las orientaciones generales de los EEMM y la Comunidad, adoptadas de acuerdo con los parámetros del vínculo económico.

Por último, el Tratado de Lisboa no hace sino profundizar en la preeminencia de la integración negativa reforzándola a través de la inclusión del paradigma del mercado interior como referente en el que el dispositivo social encuentra sus límites. A tal fin, resulta clarificadora la relación entre fines y medios, porque los medios determinan a los objetivos de la Unión en una relación desconocida para el constitucionalismo democrático. Los objetivos establecidos en el artículo 3.3 tienen un condicionamiento fundamental, se deben de realizar mediante el mercado interior y la Unión Económica y Monetaria (UEM), así como de las previsiones del “Protocolo sobre mercado interior y competencia”. El artículo 3.3 debe de ponerse en contacto con las disposiciones que reproducen las políticas definidas en el artículo 119 del TFUE, reafirmando la reconducción del modelo a la ‘economía de mercado y de libre competencia’. De tal forma que los medios vinculados a los principios del mercado y de la UEM, determinan el alcance de los fines de la Unión. De esta manera, los objetivos sociales que se contemplan sólo pueden materializarse a través de su subordinación a las exigencias del mercado. El mercado interior y la libre competencia aparecen de nuevo como la decisión de principio del sistema que condiciona y preside el ordenamiento jurídico europeo, tal y como determinan los medios. Implican una jerarquización de los objetivos del artículo 3 del TUE, que confirma la continuidad del modelo social respecto a los Tratados anteriores<sup>19</sup>.

### III. DOCUMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL EUROPEA: POTENCIALES ESCENARIOS PARA GALVANIZAR LO SOCIAL A ESCALA SUPRANACIONAL

Con vistas a la Cumbre de Crecimiento y Empleo Social celebrada en el mes de noviembre en Gotemburgo, la Comisión Europea elaboró un documento de reflexión

---

<sup>18</sup> Blanpain, R., “Il Trattato di Amsterdam e oltre: la fine del modello sociale europeo?”, *Diritto delle relazioni industriali*, núm. 1. 1998, pp. 11-26.

<sup>19</sup> Garben, S., “The constitutional (im)balance between the Market and the Social in the European Union”, *European Constitutional Law Review*, núm. 13, 2017, pp. 23-61.

sobre la integración social de la Unión. Siguiendo la lógica del Libro Blanco sobre el Futuro de Europa<sup>20</sup>, se plantean tres opciones para el futuro en materia de integración positiva: limitar la dimensión social a la libre circulación; los que desean hacer más en el ámbito social hacen más; la EU-27 podría profundizar en la dimensión social conjuntamente. Veamos con más detenimiento estas propuestas.

### **3.1. Una integración social minimalista**

El principal argumento de esta primera alternativa para la Europa social es el alto coste, en términos de competitividad, que suponen los elevados estándares sociales supranacionales que redundan en perjuicio de las pequeñas y medianas empresas de la Unión. Esta desventaja competitiva en términos comparativos con el resto del mundo requiere para su corrección que sean los EEMM quienes se ocupen en exclusiva de las políticas redistributivas y de asistencia social. Y solo se mantendría a escala europea la normativa destinada a favorecer la movilidad transfronteriza, los derechos de seguridad social de la ciudadanía europea móvil, el desplazamiento de trabajadores, la atención sanitaria transfronteriza, y el reconocimiento de títulos. A mayor abundamiento, se apostilla que centrando la dimensión social europea en la libertad de circulación, la mayoría de decisiones en materia de asuntos sociales y de empleo se adoptarían a escala nacional, y, por tanto, a un nivel más próximo a los ciudadanos<sup>21</sup>.

Ciertamente, aunque el confinamiento de lo social a la tutela de la libertad fundamental de circulación no es una tesis ajena a la lógica del modelo social de la Unión, la novedad radica en su planteamiento más incisivo, al defender adelgazar, renacionalizándolo, el radio de acción y cooperación del Derecho de la Unión a la integración social. De manera que la maximización de la competencia seguiría definiendo los espacios de intervención social de los legisladores nacionales. No compartimos la idea de que una integración social de este tipo permitiría a los países miembros “decidir si permiten o no el trabajo a través de empresas de trabajo temporal” (página 26), o que “se produciría un distanciamiento de los mercados laborales nacionales, dado que, en lugar de converger, existiría un riesgo creciente de costes laborales divergentes y la amenaza de una carrera a la baja” (página 27).

Fundamentalmente, porque el grueso de la propuesta no afecta al nudo gordiano del diseño de la integración social europea, como es la prevalencia de la dimensión económica. No se cuestiona en el documento que la apuesta europea por una austeridad

---

<sup>20</sup> Libro Blanco sobre el Futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025. COM (2017) 2015 de 1 de marzo de 2017. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro\\_blanco\\_sobre\\_el\\_futuro\\_de\\_europa\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf) (último acceso 18.08.2017).

<sup>21</sup> Páginas 26-27 del Informe.

competitiva, a través de la panoplia instrumental de la GEE mejorada, ha generado unas profundas divergencias sociales de carácter estructural que no han tenido respuesta desde la instancia europea ante la ausencia de un gobierno de la economía. Precisamente, ha sido la crisis del constitucionalismo de mercado y la respuesta coordinada supranacional e intergubernamental de buscar su consolidación y fortalecimiento ante su crisis, la que ha generado la consideración de la Europa social como una expresión estéril, y la que ha fomentado la consideración de las cuestiones sociales como demandas que solo competen a los gobiernos nacionales y regionales.

Además, el enaltecimiento de la libertad de circulación como pilar de la futura Europa social no haría sino redundar en el avance de la desigualdad. Nótese como la conexión entre la competencia empresarial e interterritorial ha estado muy presente en las cuestiones prejudiciales llamadas a dirimir las controversias entre libertades económicas y derechos laborales nacionales, donde estaban en juego elementos que forman parte de la dimensión colectiva más prístina del derecho al trabajo (libertad sindical, negociación colectiva, derecho de huelga). Dichos elementos debían medirse con las libertades económicas no tanto desde la perspectiva de dos derechos que gozando de un mismo estatus o situados sobre un mismo plano tutelan contenidos diversos entre sí que suponen que la realización de uno implica la lesión de otro; sino desde la óptica de un derecho nacional que interpretado como potencialmente restrictivo de una libertad fundamental opera desde la lógica de la excepción, siendo la regla general la tutela de la libre competencia que las libertades económicas están llamadas a garantizar. De hecho, la garantía de la ventaja competitiva se ha convertido en el contenido esencial o núcleo intangible de las libertades económicas, hasta el punto que los supuestos elevados estándares laborales europeos no actuaron como contra-límite o garantía de un desplazamiento de la movilidad transfronteriza de los trabajadores del plano de los derechos sociales a aquel de las libertades económicas<sup>22</sup>.

### **3.2. Una Europa social flexible**

El grueso de esta segunda opción se focaliza en los países miembros de la euro-zona. Concretamente, el documento establece que “son muchas las voces que afirman que los últimos años de crisis han puesto de manifiesto la necesidad de que los países que comparten el euro como moneda única redoblen esfuerzos en el ámbito social para preservar la fortaleza y la estabilidad del euro y evitar ajustes bruscos en los niveles de vida de sus ciudadanos” (página 28). Para ello se contempla el recurso al mecanismo de la cooperación reforzada en aras a adoptar legislación social vinculante concretada en

---

<sup>22</sup> Lhernould, J. P., “Les avantages sociaux en droit communautaire”, *Droit Social*, núm. 4. 1997, pp. 338 y ss.

unos estándares comunes para los socios del euro en las siguientes materias: mercados de trabajo, competitividad, entorno empresarial y administración pública (página 28). Como principales ventajas se señalan la convergencia de los mercados laborales de la zona del euro, sistemas sociales más eficaces, y sistemas sanitarios y educativos más sólidos. No obstante, como inconvenientes se reconocen el potencial incremento de disparidades que dificultaría la futura adhesión al euro de otros países miembros, o el incremento del *dumping social* fomentado por Estados ajenos al euro sistema para la atracción de tejido empresarial reduciendo sus estándares laborales (página 29).

Además, y como instrumento que puede coadyudar a este impulso de la integración positiva en la GEE, la Comisión Europea adoptó el 26 de abril de 2017, el denominado Pilar Europeo de Derechos Sociales<sup>23</sup>. Este nuevo instrumento no aporta ninguna novedad sustancial en materia de integración social, dado que se limita a reafirmar el ya existente *acquis* social europeo, que ahora se articula en torno a tres categorías: igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo, condiciones equitativas de trabajo y protección e inclusión sociales. Y todo ello en el marco de una economía social de mercado altamente competitiva, reproduciendo el esquema de subordinación relacional del vínculo social al vínculo económico, con las consiguientes implicaciones en la configuración de los derechos sociales de la Unión. A saber: por un lado, la imposibilidad de deducir o articular en base al derecho originario europeo en el ámbito social (artículos 2, 151 y 153 del TUE) derechos para los ciudadanos de la Unión u obligaciones para los Estados debido a su carácter programático, por lo que nos movemos en el terreno de los objetivos y no de los derechos. Recobra viabilidad el criterio interpretativo ya presente desde la época de Weimar y cuyo máximo exponente fue Carl Schmitt, consistente en la expulsión de los derechos sociales del ámbito constitucional (de la Unión). La existencia como tales derechos dependería de su desarrollo en una ley, y, por ello, estaríamos en presencia de conceptos en blanco carentes de todo contenido normativo. Por otro lado, la subordinación del vínculo social al mercado define el sistema pretoriano de tutela de los derechos sociales y evidencia la ruptura del momento garantista dotado de aquella capacidad de integración propia del constitucionalismo social<sup>24</sup>.

Al mismo tiempo, y con relación al conjunto de los 27 EEMM, el Documento, aún explorando la vía de ir más allá de la regulación social de mínimos o mínimo común denominador, *leitmotiv* del derecho social derivado, también advierte de los peligros de esa opción derivados de las posibles divergencias en los marcos jurídicos nacionales con respecto a los derechos sociales y laborales de la ciudadanía de la Unión, con la

---

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Establecimiento de un pilar europeo de derechos sociales. Bruselas, 26.4.2017. COM (2017) 250 final. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0250&from=EN> (último acceso 18.08.2017).

<sup>24</sup> Maestro Buelga. G. “Constitución económica y derechos sociales en la Unión Europea”, *Revista de derecho comunitario europeo*, núm. 7. 2002, p. 143.

consiguiente fragmentación social territorial e inequidad social (página 29). No obstante, ha sido básicamente la construcción de un modelo social supranacional desde los principios estructurales del mercado y la competencia, el principal detonante del debilitamiento de los sistemas sociales nacionales. Para cumplir el objetivo de maximizar la competencia de los mercados laborales internos, la moderación de los costes salariales se ha convertido en el instrumento más eficaz. La finalidad es actuar sobre los salarios para que se incrementen en menor medida que en el pasado.

La dinámica de esta estrategia de atracción de inversión extranjera empleando la devaluación salarial como ventaja competitiva fue utilizada por las empresas de los EEMM de Europa central y oriental para ganar competitividad en el mercado interior con respecto a las empresas de los antiguos países miembros con mayores cotas de bienestar, y tecnológicamente más avanzados. Si bien sus efectos pudieron ser virtuosos a corto plazo, a largo plazo el bajo coste del trabajo ha forzado y fuerza a miles de nacionales de estos países a emigrar hacia otros Estados que, aunque con mejores condiciones laborales, han terminado también por interiorizar el derecho del trabajo del constitucionalismo de mercado, generando una presión competitiva entre las fuerzas de trabajo nacionales y de otros Estados que es aprovechada por la estrategia de acumulación del capital para ahondar en la segmentación de los mercados de trabajo del conjunto de la Unión. Esta perversa disgregación entre fuerzas de trabajo declinada en términos nacionales, y no supranacionales, genera la devaluación de una verdadera ciudadanía social europea<sup>25</sup>.

### **3.3. La europeización plausible de la dimensión social**

La tercera y última de las alternativas aboga por una actuación conjunta de la UE-27 para ahondar en el avance de la integración social. A tal fin, se propone reevaluar los actuales instrumentos legislativos, de cooperación, orientación y financiación existentes en aras a establecer un equilibrio competencial más eficaz entre la Unión y los países miembros. A modo de ejemplo se propone desarrollar una Garantía Infantil financiada con cargo a la Unión, o el desarrollo de unos valores referenciales como parámetros de buenas prácticas para una integración social más eficaz, a cuya consecución se supeditaría la financiación de la Unión (página 30). Esta opción redundaría en el empoderamiento de los derechos sociales de la ciudadanía de la Unión, la disminución del *dumping* social, o la integración de los mercados laborales europeos (página 31). Sin perjuicio de que el

---

<sup>25</sup> Maestro Buelga, G, “El impacto de la ampliación de la Unión Europea sobre el modelo social europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 23, 2006, pp. 29-30. Yuille, M., “Dealing with immigration: from poison to progress”, *Social Europe*, 2016. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/2016/08/inmigration-poison-progress> (último acceso 18.08.2017).

centro de gravedad de la actuación de las competencias en políticas sociales y de empleo siga siendo de competencia estatal.

Esta tercera propuesta difiere de las anteriores en que el planteamiento sobre la dimensión social se articula, por una parte, contando con el conjunto de EEMM, a diferencia de la segunda que se centra, principalmente, en los miembros de la zona del euro; y, por otra, en que adopta un enfoque global de técnicas legislativas e instrumentos de *soft law*, como la coordinación, que tratan de dotar a la integración social de una dimensión más holística que la primera de las tesis circunscrita a los derechos sociales vinculados a la libertad económica de libre circulación. Empero, sigue sin considerar la cuestión de la integración positiva como una cuestión de modelo jurídico y político, para centrarse en la mejora de la técnica legislativa o la condicionabilidad de la financiación a la eficacia de las estrategias nacionales de política social. La referencia a parámetros axiales referenciales como medida de buena *praxis* social que puede servir de acicate para una dimensión social más proactiva, se distancia, nuevamente, de la principal causa del déficit social de la Unión, como es la negación de la autonomía a lo social.

Al hilo de lo señalado hasta el momento, consideramos que el problema no es el de la construcción a escala europea de una integración social paralela al *iter* evolutivo de la integración económica, con la consiguiente transferencia de competencias en políticas sociales y de empleo a la Unión, como alternativa a la jerarquía incondicionada del vínculo económico. Aunque las instituciones de la Unión tuvieran competencias exclusivas en el ámbito de lo social, esta circunstancia no sería determinante para la configuración de un modelo social europeo dotado de sustantividad propia. Fundamentalmente, porque se trata de un planteamiento que minimiza las implicaciones del constitucionalismo de mercado europeo, y, por ello, es ajeno a los contenidos que definen el marco de la explicación del surgimiento del proceso de integración. El problema de trasladar al nivel europeo la construcción de un sistema de integración social desplaza la cuestión al reparto de competencias y a los niveles de acción. Mientras la integración económica actúa redefiniendo las políticas sociales nacionales, en la instancia europea se mantienen las estructuras e institutos jurídicos propios de garantía de la libertad del mercado. La introducción de fórmulas de *soft law* como la coordinación de las políticas sociales o el método abierto de coordinación, son insuficientes para equilibrar los márgenes de actuación en el ámbito social entre las instancias estatal y europea, obstaculizando la construcción de un sistema europeo de derechos sociales. Con todo, son los únicos mecanismos compatibles con la construcción de un orden social sujeto a los requerimientos del orden económico.

Además, el conjunto de opciones que recoge el documento se integra dentro del modelo de economía social de mercado, que lejos de ofrecer mayores espacios para corregir la acción del mercado al objeto de tutelar los objetivos sociales adopta un lenguaje donde la integración social se concilia con las exigencias del mercado en una

posición subalterna. Por un lado, ha de tratarse de objetivos sociales que sean necesarios para el funcionamiento del mercado en la medida en que mejoren la efectividad y la competitividad de los distintos recursos económicos. Por otro lado, esa compatibilidad se consigue redefiniéndolos de acuerdo con los propios parámetros del mercado, es decir, “el objetivo vital tiene que ser una economía de mercado con políticas sociales que se ajusten a las reglas del mercado”<sup>26</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Aun es pronto para aventurar cual de las tres tesis del Documento terminará por imponerse. Con todo, teniendo en cuenta la historia de la evolución de la integración social en el proyecto europeo, creemos que la opción con mayores visos de prosperar es la segunda, esto es, los que desean hacer más en el ámbito social hacen más. Máxime, si observamos que el objetivo final es preservar el constitucionalismo de mercado donde deberá anclarse el modelo social más operativo para la materialización al máximo de sus postulados. De hecho, en cada una de las propuestas se señalan de manera específica las ventajas e inconvenientes de las mismas para fortalecer la zona del euro, reforzando así la preeminencia del monetarismo como elemento vertebrador de la GEE y sus condicionantes en cualquier opción a adoptar para la viabilidad futura de la dimensión social. Obviando que esta apuesta por una Europa social dual es la que ha generado, precisamente, su propio *impasse*. La posibilidad de adoptar cláusulas de descuelgue en materia social, táctica que ha jalonado la narrativa social de la Unión con el Reino Unido a la cabeza, ha derivado en una disfuncionalidad de la integración positiva alejada de una definición de lo social como elemento de contención y garantía a las presiones competitivas de los mercados. En su lugar, la dimensión social fragmentada se ha empleado como excusa o pretexto para denunciar, por quienes la han alentado, una precarización de sus sistemas de bienestar, fomentado la aporofobia y criminalización de los *outsiders* del constitucionalismo de mercado, a quienes han empleado como revulsivo para insuflar sus proclamas de retorno al estatismo más recalcitrante, y el abandono del proyecto de integración.

Por ello, en nuestra opinión, la alternativa frente a la actual dimensión social europea, sería considerar a la UE como espacio político preferente para el desarrollo de lo social. Si bien, esta “Socialización” del espacio europeo requería, a su vez, de la materialización de dos coordenadas determinantes de la ruptura, y no de una mera reforma controlada de los Tratados, opción esta última por la que parece apostar la tercera de las alternativas. Para lo cual sería condición *sine qua non* un nuevo Tratado que tenga como base material

---

<sup>26</sup> Zweig, K. *The origins of the German social market economy: the leading ideas and their intellectual roots*, The Adam Smith Institute, London, 1980, p. 35.

un gobierno de la economía europeo que permita corregir las desigualdades sociales generadas por el mercado interior devolviendo al empleo a su condición de derecho y objetivo de la política económica. En segundo lugar, que documentos sociales como la Carta Social Europea de 1961, a la que apela el artículo 151 del TFUE, deje de tener la condición de mero principio orientador supeditado a su compatibilidad con el vínculo económico, para convertirse en un principio general constitucional como aquel del efecto directo o la aplicabilidad directa del Derecho de la Unión. En tercer lugar, que los derechos contenidos en la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989, adquieran la naturaleza de derechos subjetivos, justiciables y accionables ante el Tribunal de Luxemburgo. En cuarto lugar, la conveniencia de dotar de autonomía a la política de empleo europea a través del establecimiento de mecanismos sancionadores, similares a los existentes para las políticas económicas, que permitan a las instituciones europeas sancionar a aquellos Estados que se alejen de los marcos de calidad elaborados en el espacio supranacional europeo. Marcos de calidad que han de ser ajenos al determinismo del cálculo económico que redefine el trabajo como simple factor de producción, adscritos al Semestre Europeo, y que interioricen la participación de los interlocutores sociales.

Como se ha apuntado en el segundo apartado, la aproximación a las políticas sociales y de empleo de la Unión se realiza desde la perspectiva de su reconducción a las políticas económicas y monetarias, pero sin que esto suponga la apertura en el ordenamiento jurídico europeo de un espacio autónomo para el tratamiento de la misma. Es decir, la centralidad de los presupuestos de la unidad económica y monetaria no sólo se mantiene, sino que se refuerza en la búsqueda de favorecer la competitividad del mercado europeo. Por el contrario, la política social y de empleo se presentan como consecuencias naturales de la evolución de las dinámicas señaladas y, en todo caso, desde la instancia europea se apuesta por una estrategia coordinada consistente en la puesta en práctica de políticas de empleo activas y de formación, y de políticas sociales que fomentan la asistencialización de las prestaciones. No se trata de trasladar al contexto de la integración el proceso estructural que ha acompañado a las políticas de empleo nacionales tradicionales. Básicamente porque supondría introducir límites al rigor fiscal y monetario, paradigmas del constitucionalismo de mercado consolidado desde Maastricht. Realmente lo que se pretende es reorientar las políticas de empleo a los imperativos del mercado interior. De tal forma que la competencia de las instituciones europeas en materia de política social y de empleo se ha de acompañar no sólo de mecanismos que permitan la puesta en práctica de una legislación social y laboral europea que desarrolle los objetivos del fomento del empleo y del progreso social, sino también de una constitucionalización en los Tratados de los principios estructurales que consoliden las bases materiales de un constitucionalismo europeo de nuevo signo.

# *La Europa necesaria es federal y social: el debate sobre el futuro de Europa y la propuesta del Parlamento Europeo*

IGOR FILIBI

*Vicepresidente de EuroBasque*

*Profesor de Relaciones Internacionales (UPV/EHU)*

1. El proceso constituyente europeo inicial
  2. La deriva de la integración y el Brexit
  3. La respuesta federalista: el debate sobre el futuro de Europa y el cierre de filas de la UE
    - a) Informe del Parlamento Europeo sobre las posibles evoluciones y ajustes del sistema institucional de la UE (ponente: Verhofstad; 20-12-2016)
    - b) Declaración de Roma (25 marzo 2017)
    - c) El Libro Blanco de la Comisión y la posición del presidente Juncker
  4. Reflexión final
- Referencias

## 1. EL PROCESO CONSTITUYENTE EUROPEO INICIAL

Desde que en el siglo XIX surgiesen colosos económicos y políticos como EEUU o Rusia, además del inmenso imperio británico, los países europeos ya comenzaron a cuestionarse su propia escala como insuficiente. Esa insuficiencia forzaba a las potencias a ampliar sus mercados y recursos naturales, a menudo por la fuerza. Sobre todo Alemania e Italia, que al unificarse a finales del siglo XIX llegaron tarde al reparto de las colonias. Ante esa necesidad estructural, la diplomacia no era capaz de evitar la guerra.

En el primer tercio del siglo XX la tendencia declinante europea era obvia, y se mostraba sobre todo en dos cuestiones: la imposibilidad de asegurar la paz, sobre todo después de la Gran Guerra de 1914, y de construir la escala adecuada (Filibi 2007). Fue el gobierno francés, encabezado por Aristide Briand, el primero que consideró que la unificación europea era una necesidad, y elaboró una propuesta concreta (Memorándum Briand, 1930) que daba respuesta a ambas cuestiones. Sólo en una Europa unida,

sin fronteras económicas interiores, dejarían los Estados de competir por ampliar sus mercados y así se acabaría con las recurrentes guerras. Además, la escala de ese mercado europeo sería capaz de competir con los mercados norteamericano, británico o ruso. Era la primera vez que la integración europea pasaba del ámbito de las ideas a ser una propuesta concreta defendida por un gobierno (Mascherpa, 2011).

La respuesta de los demás gobiernos europeos fue muy positiva. Todos eran conscientes, desde 1929, cuando escucharon la propuesta de Briand en la asamblea de la Liga de las Naciones, que la escala adecuada era la europea. La cuestión ahora era decidir la forma concreta de articular esa Europa unida.

Por un lado, la propuesta francesa consistía en una unión de estados europeos soberanos unidos mediante algún lazo federal. Sólo después de la Segunda Guerra Mundial, otro gobierno francés propondría una unión europea basada en la renuncia a los derechos de soberanía absoluta. Éste sería el modelo que triunfó.

Por otro lado, en el periodo de entreguerras se produjo un enorme debate sobre la forma más adecuada de organizar las sociedades europeas. Las ideas liberales, socialistas y fascistas se enfrentaban en los periódicos y en las calles. La expansión e influencia de las ideas socialistas, sobre todo desde la Revolución de 1917, se vio contrarrestada con el auge de los fascismos. En 1922 Mussolini alcanzó el poder en Italia y su discurso político se extendió por toda Europa e incluso más allá. Es significativo que unos meses más tarde el conde Koudenhove-Kalergi publicaba el libro *PanEuropa* (1923) y el año siguiente la revista y la organización política del mismo nombre, con sede en Viena. Su objetivo era la creación de una unión política permanente de todas las democracias europeas (con la excepción del Imperio británico y la URSS) (Aldecoa, 2017:22).

En 1933, Hitler accede al poder en Alemania y convierte al nazismo en una alternativa real para organizar la política europea. En los años posteriores y hasta el final de la Segunda Guerra Mundial (1933-1945) se dirimió la primera y más importante cuestión –sobre qué valores construir Europa–, y la victoria militar determinó que serían los valores liberales y democráticos, al menos en Europa occidental, con la amenaza ahora del autoritarismo soviético con Stalin.

Desaparecidos los fascismos como alternativas políticas viables en la posguerra, el debate se centraba entre las visiones liberales y socialistas. Europa occidental optó por construir un modelo de bienestar con potentes políticas sociales, tomando elementos nucleares tanto del programa liberal como del socialista. Este es el germen del modelo social europeo que inspiró las reformas constitucionales en Francia (1946), Italia (1947), Luxemburgo (1948) y República Federal de Alemania (1949).

Además, estas constituciones contemplaban explícitamente la posibilidad de ceder a instancias supranacionales la soberanía necesaria para asegurar la paz.

Así, en Europa occidental se produce un verdadero proceso constituyente después de la Segunda Guerra Mundial en el que una serie de reformas constitucionales, mediante procedimientos estatales pero coordinados entre sí (Brunkhorst 2016), sientan unas bases comunes: un modelo social basado en los derechos humanos y en la democracia liberal, y la escala europea como complemento de las democracias nacionales.

Europa debía unirse. Quedaba por decidir si sería en un único momento constituyente, como se hizo para crear los Estados Unidos de América, o en un proceso que, mediante tratados internacionales, fuese creando y ampliando el alcance de las instituciones europeas. En 1948, en el Congreso de Europa, celebrado en La Haya, se decidió que el modelo de integración se desarrollaría por pasos, tal y como recogería dos años después la declaración de Robert Schuman: “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”.

Y quedaba por dirimir también la cuestión de la soberanía. La propuesta francesa, a diferencia de la de 1930, optó claramente por un modelo basado en la cesión de soberanía y la creación de una autoridad supranacional. Hubo grandes debates y finalmente seis Estados (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) aceptaron estos términos, una innovación política de primera magnitud, mientras que los británicos se negaron. Este fue el proyecto europeo que arrancó el 9 de mayo de 1950, tras la Declaración de Robert Schuman, y la firma de los tratados que establecieron las Comunidades Europeas en 1951 y 1957.

Ha habido otros modelos de integración, como el de la EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio), impulsado por el imperio británico en 1960, pero fracasó ya que el propio Reino Unido se incorporó poco después a las Comunidades Europeas.

Merece la pena observar las diferencias entre ambos modelos, porque el actual debate sobre la integración europea parece haber retornado a cuestiones que ya se debatieron entonces, principalmente si la integración europea debe avanzar hacia algún tipo de federación a través de la paulatina renuncia de derechos soberanos, o bastaría con un mercado y una institucionalización ligera.

La respuesta a este dilema viene, no por el lado de los intereses, sino de los valores. Es muy significativo que en la EFTA británica fuesen admitidos Estados autoritarios, como Portugal en 1960.<sup>1</sup> Por el contrario, las comunidades europeas nunca han admitido países que no sean democráticos, puesto que la Unión Europea constituye una *comunidad de valores* y no sólo de intereses.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Portugal fue la dictadura europea más larga del siglo XX, comenzando en 1926 duró hasta la Revolución de los Claveles en 1974.

<sup>2</sup> Grecia, Portugal y España sólo fueron admitidos como candidatos e iniciaron las negociaciones de adhesión tras sus transiciones democráticas, como sucedió también luego con los países del bloque socialista.

En definitiva, se trata de recordar esto, y de perfeccionar el modelo político y social de la existente UE, no de cuestionar el modelo y pervertirlo para acercarlo a la fracasada EFTA, ni de refugiarse en el Estado, porque fue precisamente su fracaso el que explica la innovación de la integración comunitaria en 1950.

## 2. LA DERIVA DE LA INTEGRACIÓN Y EL BREXIT

Después de unos años prodigiosos en los que se construyeron y desarrollaron las primeras instituciones comunes, la integración europea entró en una fase más tranquila y finalmente, en un contexto de crisis económica y geopolítica, se ralentizó. En 1984 el Parlamento Europeo, el primero elegido directamente por la ciudadanía, aprobó una declaración relativa al *Proyecto de Tratado por el que se constituye la Unión Europea* que reactivó el proyecto de integración este relanzamiento culminó con la Conferencia Intergubernamental que en diciembre de 1991 acordaría el Tratado de Maastricht y crearía la Unión Europea.

En aquella ocasión hubo un gran debate sobre la arquitectura y naturaleza de las instituciones (Andréany, 2002). En particular se discutieron dos puntos. El primero fue si las nuevas competencias políticas compartidas entre los Estados y la UE (política exterior y seguridad interna) deberían ser ejercidas dentro del marco de las instituciones comunitarias o mediante una estructura separada. El segundo debate se refería a la naturaleza última del proyecto europeo, si debería ser federal o no. En estas dos discusiones centrales Francia, el país impulsor de la integración, tuvo un papel ciertamente ambiguo. El primer debate concluyó con la conocida estructura de tres pilares (a pesar del artículo C del TUE que establecía un marco institucional único), lo que inclinaba de forma obvia la integración hacia una Europa de Estados-nación. Sin embargo, pese a que el gobierno francés defendió en el segundo debate la ‘finalidad federal’, perdió la batalla contra el Reino Unido, y el texto final mencionaba como objetivo de la Unión una *unión cada vez más estrecha* entre los pueblos de Europa, copiando la expresión del preámbulo del Tratado de Roma.

Así, el Tratado de Maastricht, a la vez que creaba una unión política de vocación federal implícita, lo cual constituía un salto político cualitativo, abrió sin embargo la puerta a un mayor intergubernamentalismo en la construcción europea. Y lo peor de todo, el campo federalista, pese a seguir siendo una fuerza relevante y lograr activar proyectos federales como el euro, dejó de defender públicamente la idea federal y la naturaleza política del proyecto europeo. Ello “dejó el campo abierto al pragmatismo intergubernamentalista que debilitaba el debate y trivializaba la construcción de Europa”. El federalismo europeo se centró en dos ideas: creer que impulsar el euro como mecanismo federal podría forzar avances en otras áreas, y pensar que en una Unión

ampliada y por tanto más diluida, sería necesaria la creación de un núcleo duro federal que compensase las tendencias centrífugas (Andréany, 2002:6-13).

Así surgieron ideas como la vanguardia de Europa o un núcleo duro (Schäuble-Lamers), un tratado dentro del tratado (Joschka Fischer), una Europa económica y una Europa-potencia (Giscard d'Estaing), etc. En definitiva, todas estas ideas que se han ido sucediendo con los años no pueden obviar el hecho de que las ideas federalistas han ido desapareciendo de los debates políticos institucionales, convirtiendo la UE en cada vez más intergubernamental, sin que ello encuentre ninguna objeción seria (Andréany, 2002:27).

En la década de los 90, la UE fue ideológicamente cada vez más británica, a la vez que el partido conservador se volvía más euroescéptico, y el Reino Unido iba debilitando el sistema institucional comunitario por *razones prácticas*. Además, la división clásica entre federalismo/intergubernamentalismo en el debate institucional iba siendo sustituida por la división entre Estados grandes y pequeños, lo que suponía un grave problema para la cohesión interna.

La Convención Europea que redactó el tratado constitucional fue el siguiente momento en que se repensó el conjunto de la arquitectura de la Unión. El particular método seguido por el presidente y el núcleo duro que condujo los trabajos permitió algunos avances importantes, pero los debates no recuperaron el debate federal y, de nuevo, la palabra federal fue cuidadosamente evitada para favorecer el consenso. La fórmula que se usó en el preámbulo fue la siguiente: “a la vez que permanecen orgullosos de sus propias identidades nacionales e historia, los pueblos de Europa están determinados a trascender sus antiguas divisiones y, unidos cada vez más estrechamente, forjar un destino común”. El artículo primero era muy claro al establecer que: “Reflejando el deseo de los ciudadanos y Estados de Europa de construir un futuro común, esta Constitución establece la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para lograr los objetivos que tienen en común”. Resulta obvio que, pese a que se reconoce que se trata de una Unión de ciudadanos y Estados, son estos últimos quienes tienen la primacía y el control político del proceso de integración.

Pero la deriva del proceso de integración se vislumbra con gran claridad en un punto central. En su comienzo, la integración europea entendía que las progresivas cesiones de soberanía a las instituciones comunes debían ser realizadas por todos los Estados a la vez. Un mismo objetivo y un mismo ritmo.

Posteriormente se acuñó el concepto de dos velocidades para desatascar la integración y poder avanzar gracias a una vanguardia de Estados que querían hacer más cosas en común, y a los que posteriormente se engancharían los demás. Así surgió el concepto de cooperación reforzada.

Este esquema, que aún mantenía la idea de los objetivos comunes a todos los socios, comenzó a romperse cuando en ciertas áreas federales centrales, como el espacio Schengen o la moneda única, algunos Estados impusieron su criterio de quedar completamente excluidos de dicha política.

Tras la ampliación a Europa central y oriental, la Unión continuó su deriva política. Cada vez más gobiernos cuestionaban en privado, apoyándose en el auge de partidos euroescépticos, la propia finalidad última de la integración. Las críticas al método comunitario y la voluntad de los gobiernos de escapar a los controles de las instituciones comunes (Comisión, Parlamento y Corte de Justicia) se hacían cada vez más en voz alta. Esta tendencia llegó al extremo de saltarse directamente la legislación comunitaria para satisfacer las necesidades de los gobiernos, y apartando casi completamente a las instituciones comunitarias, como sucedió en el caso del acuerdo con Turquía para tratar de reducir el número de refugiados que llegaban a las fronteras de la Unión Europea. En los últimos años los avances de la integración, algunos de importancia, se han realizado casi siempre de manera estrictamente intergubernamental. Además, tras los problemas con varios referéndums de ratificación de los tratados, se ha evitado siempre que era posible la consulta directa a los ciudadanos (Bicquelet y Addison, 2017).

Sin duda, la larga crisis económica, unida a distintas crisis (de ahí la denominación de *policrisis*), debilitaron la Unión así como el apoyo de los ciudadanos y de algunos gobiernos al proyecto de integración. En este contexto, el golpe de gracia al espíritu inicial del proyecto europeo se dio como fruto de las presiones del gobierno británico para renegociar la posición del Reino Unido antes del referéndum sobre su salida de la UE. En el consejo europeo de 18-19 febrero de 2016, los Veintisiete, tratando de facilitar la permanencia británica en la UE, aceptaron entre otras cosas liberar al Reino Unido de su compromiso con la finalidad última de la integración: “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.

Por grave que fuese esto, afectaba a un único Estado (si bien es cierto que creaba un peligroso precedente), pero lo peor era que el Reino Unido obtuvo, y los otros veintisiete gobiernos aceptaron, que la idea de distintos grupos de países haciendo distintas cosas, pasaba a ser un elemento natural del proceso de integración. Estas ideas discutidas entre los líderes políticos han ido siendo teorizadas y justificadas por algunos académicos, articulando un discurso que resquebraja completamente el espíritu inicial de la integración (Bellamy y Kröger, 2017; Wahl, 2017), tanto por lo que respecta a sus objetivos humanistas como a su vocación federal.

Es cierto que en junio de 2015 se publicó el conocido como informe de los cinco presidentes, que intentaba dar respuesta a esta deriva proponiendo una ambiciosa agenda de reformas, si bien se centraba únicamente en la Unión Económica y Monetaria. No obstante, como se ha visto, y pese a que fue bien recibida por varios gobiernos, no desplegó apenas efectos en el contexto del referéndum del Brexit.

### 3. LA RESPUESTA FEDERALISTA: EL DEBATE SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Y EL CIERRE DE FILAS DE LA UE

El debate había dejado de ser técnico para pasar a ser político, y la crisis era ya claramente existencial. En 2014, el influyente George Soros publicó un libro titulado *La tragedia de la Unión Europea: ¿desintegración o renacimiento?* No fue el único caso. Pareció iniciarse un “giro hacia la desintegración” en muchos trabajos sobre el proceso de integración. A finales de 2016 había estudios señalando que desde finales de los años 90, cuando se creó la moneda única, habían aumentado las desigualdades entre los países periféricos y los centrales. Y se avisaba que esta divergencia, al reducir los beneficios de participar en la Unión monetaria, podría ponerla en peligro (De Santis y Cesaroni, 2016).

En este punto fue cuando el Parlamento Europeo consideró que la situación era ya insostenible y comenzó a articular una respuesta contundente, una auténtica rebelión contra esta deriva del proceso de integración. Considerando valioso el Informe de los cinco presidentes, pero entendiendo que no era suficiente, se inició un proceso de reflexión sobre el conjunto del sistema institucional de la UE. El 20 de diciembre de 2016 se aprobó un Informe sobre las posibles evoluciones y ajustes del sistema institucional de la UE, cuyo ponente fue Guy Verhofstadt. Este Informe, prácticamente sin modificaciones, sería aprobado como una de las tres resoluciones que el Parlamento Europeo aprobó en sesión plenaria el 16 de febrero de 2017.

Por su importancia, ya que expresa la mayoría política del Parlamento Europeo y claramente influyó en la redacción del Libro Blanco de la Comisión del 1 de marzo de 2017, transcribimos a continuación algunos de sus principales puntos. En nuestra opinión, este texto constituye, además de ser –junto con el de la Comisión que fue hecho público con ocasión del discurso del presidente Juncker en septiembre de 2017– el documento más elaborado que circula hasta la fecha sobre el futuro de Europa, el que mejor ha desarrollado un planteamiento abiertamente político y en clave federal. Constituye un sexto escenario que se suma a los cinco que se sugerían en el Libro Blanco y que, a diferencia de la posición del presidente de la Comisión, plantea abiertamente la necesidad de abordar una reforma ambiciosa de los tratados.

#### **a) Informe del Parlamento Europeo sobre las posibles evoluciones y ajustes del sistema institucional de la UE (ponente: Verhofstadt; 20-12-2016)**

La Unión Europea afronta una crisis compleja (la denominada *poli-crisis*) que requiere de *soluciones que no pueden ser alcanzadas ni mediante los instrumentos que ofrecen los*

*actuales tratados ni por los Estados miembros individualmente.* Por ello, se exige una acción conjunta de los Estados europeos, lo que requiere una *reforma de los tratados*. (A-C)

Además, la UE se encuentra limitada en su efectividad debido a la constante necesidad de lograr la unanimidad y a la ausencia de una autoridad ejecutiva con credibilidad y plena legitimidad democrática y competencia para implementar acciones efectivas (D)

*La ausencia de una visión común de los Estados sobre el futuro de nuestro continente* ha generado un elevado euroescepticismo y está conduciendo a un retorno del nacionalismo de Estado, lo que amenaza el futuro de la Unión e incluso su desintegración (F)

*Debe acabarse con la idea de “Europa a la carta”,* racionalizar la diferenciación eliminando o reduciendo drásticamente la práctica de opt-outs, excepciones y opcionalidad de diversas cláusulas de los tratados para los Estados individuales en el derecho primario comunitario (euro, Schengen, etc.). Se ha abusado del intergubernamentalismo y de unos mecanismos de derecho derivado pensados para ayudar a la integración y abiertos a todos, que se han generalizado y usado para frenar o dividir el proceso de integración. (G-L)

Debe ser preservado el *marco institucional único* como medio de alcanzar los objetivos comunes de la Unión y garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos y estados miembros.

*No se entiende la reducción del presupuesto comunitario* en tiempos en los que es necesario un mayor esfuerzo presupuestario para asistir a los refugiados, estimular el crecimiento económico y reforzar la cohesión. (R)

Teniendo todo esto en cuenta, el Parlamento considera que el tiempo de la gestión de crisis mediante decisiones *ad hoc* e incrementalistas ha pasado. *Debe reflexionarse a fondo sobre el horizonte de la integración, teniendo en cuenta el plano estratégico del medio y largo plazo.* Mientras esto se produce, debe desarrollarse en esa dirección de profundizar la integración todo el potencial (infrautilizado) de los vigentes tratados. (1)

*Debe convocarse una convención inclusiva* que cuente con la participación de representantes de los parlamentos estatales, gobiernos de los estados, comisión, parlamento europeo, CES y CdR, así como abierto a la participación de los ciudadanos europeos y de la sociedad civil. (5)

Considera *esencial reafirmar la misión de “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”* (art. 1 TEU). (8)

La negociación del Brexit no puede cuestionar el modelo constitucional comunitario, ni la interrelación entre las cuatro libertades y el estado de derecho garantizado por la corte de Justicia. (14)

Hay una honda preocupación por las crecientes desigualdades económicas y sociales, por lo que el Parlamento Europeo considera que es necesario que la política común fiscal y económica debería ser compartida entre la Unión y los Estados (16)

Necesidad de un *código de convergencia*, un acto legal bajo el procedimiento legal ordinario, estableciendo objetivos concretos en impuestos, movilidad laboral, inversiones, cohesión social, pensiones, etc. (21)

Necesidad de alcanzar una *unión bancaria y una unión de capitales con un calendario concreto* (28), una unión energética (30), creación de una especie de FBI europeo con control del PE dada la probada incapacidad de garantizar la seguridad con una competencia exclusiva de los Estados (33-34), avanzar hacia una política exterior y de seguridad común (35), así como una unión de defensa europea (38), oficina de inteligencia europea (40)

El Parlamento sugiere toda una batería de modificaciones institucionales en clave federalista, como la creación de un Consejo de la UE en el que las actuales configuraciones se reconvertirían en órganos preparatorios similares a los comités del Parlamento, etc. Y se compromete a participar en un proceso constituyente europeo con un documento del que éste es sólo un primer esbozo. (85)

El informe incluye, además de algunas opiniones minoritarias contrarias al mismo, la opinión del Comité de Presupuestos, señalando la insuficiencia del techo de gasto del 1% del PIB y la necesidad de que la Unión se dote de un sistema mejorado de recursos propios genuinos (esta opinión fue aprobada en dicho comité el 28 de septiembre de 2016 por 27 votos a favor, 7 en contra y una abstención)

## **b) Declaración de Roma (25 marzo 2017)**

El 25 de marzo de 2017, con ocasión del sesenta aniversario de los Tratados de Roma, los dirigentes de los veintisiete Estados miembros junto con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, realizaron una importante declaración política: “Nosotros, los dirigentes de veintisiete Estados miembros y de las instituciones de la UE, nos sentimos orgullosos de los logros de la Unión Europea: la construcción de la unidad europea es un empeño valiente y de amplia perspectiva”.

En un acto solemne, mostraron su determinación de avanzar unidos en la integración europea:

“Vamos a hacer a la Unión Europea más fuerte y más resiliente, mediante *una unidad y una solidaridad aún mayores entre nosotros* y el respeto de las normas comunes. La unidad es una necesidad y *nuestra libre elección*. A nuestros países, tomados uno a uno, la dinámica mundial los condenaría a la marginación: permanecer unidos es nuestra mejor posibilidad de influir en ella y de defender nuestros intereses y valores comunes. *Actuaremos juntos, a distintos ritmos y con distinta intensidad cuando sea necesario, mientras avanzamos en la misma dirección*, como hemos hecho en el pasado, de conformidad con los tratados y

manteniendo la puerta abierta a quienes quieran unirse más adelante. Nuestra unión es indivisa e indivisible.”

“Queremos una Unión que siga estando abierta a los países europeos que respeten *nuestros valores* y se comprometan a promoverlos.”

En la Declaración, los líderes de los 27 Estados de la UE (ya sin el Reino Unido) no se quedan en enfatizar su unidad, sino que avanzan propuestas concretas que suponen el núcleo de un programa político (Programa de Roma):

- 1) Una Europa segura y protegida: ...circular libremente, donde nuestras fronteras exteriores estén protegidas, con una política migratoria eficaz, responsable y sostenible...luchar contra el terrorismo...
- 2) Una Europa próspera y sostenible: ...un mercado único fuerte, conectado y en expansión, que asuma la transformación tecnológica, y una moneda única, estable y aún más fuerte...PYME...inversión, las reformas estructurales y el esfuerzo por culminar la UEM; una Unión en la que las economías converjan
- 3) Una Europa social: ...cohesión y convergencia... una Unión que tenga en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales y el papel fundamental de los interlocutores sociales...
- 4) Una Europa fuerte en la escena mundial: asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada; una Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la OTAN...

*“Prometemos escuchar y responder a las preocupaciones expresadas por nuestros ciudadanos y cooperaremos con nuestros parlamentos nacionales. Trabajaremos juntos al nivel que suponga un avance real, tanto si es en la Unión Europea como a escala nacional, regional o local, y en un espíritu de confianza y cooperación leal, tanto entre los Estados miembros como entre éstos y las instituciones de la UE, en consonancia con el principio de subsidiariedad. Dejaremos el margen de maniobra necesario a los distintos niveles para reforzar el potencial de innovación y crecimiento de Europa. Queremos una Unión grande para las grandes cuestiones y pequeña para las pequeñas. Promoveremos un proceso decisorio democrático, eficaz y transparente y una mejor ejecución.”*

“Para nuestra fortuna, estamos unidos. *Europa es nuestro futuro común.*”

La Declaración de Roma le da la vuelta al Brexit: “La unidad es una necesidad y *nuestra libre elección*”. Del mismo modo que en el caso del matrimonio, el derecho de divorcio no significa tener que divorciarse, sino que constituye el fundamento que le da valor al compromiso. Somos veintisiete Estados que, pudiendo estar fuera (como los británicos) *queremos estar dentro*. La Unión es política ante todo porque es un pacto libremente elegido.

En este sentido, la cláusula de salida (el artículo 50 del Tratado de funcionamiento de la UE) constituye un valor central del edificio político europeo, es la prueba de la libre adhesión de sus miembros, explicita la democracia intergeneracional y constituye la última garantía de la existencia de los sujetos políticos estatales. A diferencia de los Estados Unidos de América, que eliminaron la opción implícita de salida por la vía de los hechos en su guerra civil, Europa explicita el derecho de las partes a abandonar la empresa común si así lo quieren los ciudadanos de un Estado. La cláusula de salida supone, de este modo, un principio angular de la democracia plurinacional de la Unión.

### **c) El Libro Blanco de la Comisión y la posición del presidente Juncker**

El Libro Blanco (1 de marzo de 2017) consta de un prólogo explicando el sentido de este documento, un diagnóstico sobre el actual momento de la integración, cinco escenarios posibles y un calendario.

El Libro Blanco inicia un debate sobre el futuro de Europa. El prólogo del presidente Juncker es claro al respecto: “Queremos poner en marcha un proceso en el que Europa decida su camino. Queremos definir los retos y las oportunidades que nos esperan y exponer las opciones de que disponemos para responder colectivamente”. Así, no se apuesta por un modelo o fórmula concreta, como en ocasiones anteriores (Libro Blanco de Delors: Crecimiento, competitividad, empleo, 1993), sino que se esbozan cinco escenarios distintos. En cada uno de ellos se aventuran algunos rasgos centrales en un hipotético horizonte del año 2025.

Pero el Libro Blanco, antes de los cinco escenarios, ofrece un texto con un *diagnóstico* en el que recuerda que el inicio de la integración comienza con la visión de Spinelli y Rossi en su Manifiesto de Ventotene, y que el último hito ha sido la declaración conjunta de la Unión en el sesenta aniversario de los tratados de Roma. También señala que “el punto de partida para cada uno de los escenarios es que los 27 Estados miembros avancen juntos como Unión”. Aquí hay una toma de posición.

Desde estas premisas, el documento de la Comisión analiza los diversos factores que condicionan el futuro de Europa, desde la progresiva reducción de su peso económico en el mundo, la salida a la larga crisis, el empeoramiento de las perspectivas de vida de los jóvenes, el envejecimiento de la población o las nuevas y crecientes amenazas a nuestra seguridad.

La Comisión reconoce que el apoyo ciudadano al proyecto europeo, si bien sigue siendo alto, ya no es incondicional, y menciona la creciente desafección (compartida con los sistemas políticos estatales). Identifica como un factor importante el “desfase entre las expectativas y la capacidad de la UE de colmarlas” (p. 12).

Se contemplan al menos cinco escenarios relevantes: 1) Seguir igual; 2) Sólo el mercado único; 3) Los que desean hacer más, hacen más; 4) Hacer menos pero de forma más eficiente; 5) Hacer mucho más conjuntamente.

La Comisión presenta, en cada uno de ellos, diversas ventajas e inconvenientes. Pero una lectura atenta deja claro que *la Comisión entiende que los escenarios que apuntan a una mayor integración ofrecen más ventajas*. De hecho, el único inconveniente del quinto escenario es “el riesgo de que se produzca el distanciamiento de sectores de la sociedad que consideran que la UE carece de legitimidad o ha sustraído demasiado poder a las autoridades nacionales”. Aunque esto no tendría por qué suceder si el avance se produce de forma democrática, tras un debate público amplio e inclusivo.

El tercer escenario, que la prensa ha considerado el más probable, es valorado por la Comisión en un doble sentido. Por un lado, entiende que este escenario comenzaría a cerrar la brecha entre las expectativas y los resultados, pero sólo en aquellos países que decidan hacer más; por otro lado, los derechos de los ciudadanos comenzarían a variar en función del Estado al que pertenezcan. No parece que esto sea el escenario ideal de la Comisión. A lo sumo parece un plan B si falla la primera opción (el quinto escenario).

El calendario: tras la publicación de los diversos documentos de reflexión sobre diversos temas concretos (globalización, asuntos sociales, defensa, etc.), la Comisión explicitó su propuesta en septiembre y se espera que el Consejo tomará las primeras decisiones sobre el rumbo a seguir en diciembre de 2017. Todo ello en el horizonte de concretar el camino antes de las elecciones al parlamento europeo en 2019.

Estos trabajos fueron completados con el discurso sobre el estado de la Unión del presidente Juncker el 13 de septiembre de 2017, donde fijó su posición política de forma nítida y ambiciosa. En particular destaca su idea de que los 27 Estados formen parte del euro, y ofrece toda la ayuda de la Comisión para facilitar el acceso a los que presentan más problemas. También propone la creación de un ministro europeo de finanzas, una legislación sobre condiciones comunes laborales en toda Europa, etc. Sin embargo, considera que estos avances podrían hacerse sin necesidad de abrir la siempre compleja reforma de los tratados.

Es relevante el hecho de esta ambición política de la comisión, después de varios mandatos de perfil más bajo. Las razones que explican este cambio son, además de la gravedad de la situación, en particular tras el Brexit y en el marco de un cierre de filas de los restantes 27 Estados, el hecho que Juncker ha sido el primer presidente de la Comisión elegido entre los candidatos de las elecciones al Parlamento Europeo. Además, tiene una larga experiencia política al más alto nivel, y dirige la primera Comisión que opera en dos niveles, en la que ocho vicepresidentes supervisan el trabajo de otros veinte comisarios. Por último, durante el proceso de su elección, el mismo Juncker avisó que ésta sería una Comisión “política” (Peterson, 2017).

#### 4. REFLEXIÓN FINAL

En la actualidad estamos inmersos en un debate sobre el futuro de Europa, iniciado en marzo de 2017 por la Comisión Europea, a petición del Parlamento Europeo, en el que se contemplan diversas opciones: desde renacionalizar algunas políticas o reducir la integración a las cuatro libertades, hasta escenarios más ambiciosos de carácter federal.

Viendo la pluralidad de ideas sobre la integración europea, incluyendo el debate sobre su propia finalidad última, se puede comprender la integración europea como el resultado de la lucha entre distintos proyectos hegemónicos rivales (Bulmer y Joseph, 2016). Este debate se sitúa dentro de una tendencia general de construcción de grandes regiones vinculadas a la construcción de grandes mercados mundiales, que constituye una característica central del actual sistema internacional (Molano-Cruz, 2017)<sup>3</sup>.

Recientemente se ha mostrado que la actitud hacia la construcción europea no está influida sólo por la ideología partidista, presiones electorales o consideraciones económicas, sino también de forma apreciable por las creencias sobre política exterior, la idea de soberanía y sobre cómo opera la política internacional (Bayram, 2017).

Pero, sin duda, un factor central en el debate actual ha sido el impacto de la larga crisis. La Unión Europea ha ido dotándose de diversos instrumentos y políticas para enfrentar las consecuencias de la crisis. El problema es que esas nuevas medidas, que afectan al corazón del poder económico de los Estados, requieren nuevas formas de legitimidad, pero a la vez están vinculadas de forma importante a la identidad nacional (Nicoli, 2017), en ausencia de una identidad política europea alternativa.

En otras palabras, el método clásico de legitimarse de forma funcional, en base a resultados y contando con un consenso permisivo tanto de los gobiernos y parlamentos como de la opinión pública, ya no es viable. Tanto porque la unión comienza a hacer cosas nuevas (unión bancaria, incipiente integración fiscal, etc.) como por la creciente oposición política desde diversos partidos políticos y sectores sociales, es necesario un enfoque político, sujeto al escrutinio y al debate público, y del que puedan salir medidas políticas que reencaucen el proceso de integración. Sin embargo, como señala certeramente Francesco Nicoli, la UE se enfrenta a un dilema cuya solución no puede reducirse simplemente a democratizarse. El problema es que se encuentra atrapada en un callejón entre la política y la legitimidad, porque no se puede escapar a la decisión para avanzar hacia la integración fiscal (o la desintegración monetaria), pero ello transformará la eurozona en una comunidad política redistributiva. Con todo lo que ello conlleva. Es una decisión eminentemente política.

---

<sup>3</sup> Si bien es cierto que para que se avance hacia la supranacionalidad efectiva son necesarias diversas condiciones como determinado desarrollo institucional, voluntad política, aceptación por parte de jueces nacionales, intelectuales, asociaciones de la sociedad civil, etc. (Caserta, 2017). Esto es lo que convierte al caso europeo en único.

De esta forma, la crisis, con todo su impacto económico-social junto con las medidas tomadas en el ámbito de la Unión Europea para contrarrestarla, ha servido para politizar la integración europea y convertirla en un segundo eje central de la política, junto con el clásico izquierda-derecha (Otjes y Katsanidou, 2017). Esto se ha visto de forma muy clara, y hasta sorprendente, en las últimas elecciones presidenciales francesas (Schön-Quinlivan, 2017).

Por todo ello, ya no es posible avanzar en la reconfiguración de la gobernanza económica neoliberal mediante lo que el anterior presidente de la Comisión, Manuel Barroso, llamó una “revolución silenciosa” para construir un “nuevo gobierno económico”. Incluso con la mejor de las intenciones, para gestionar mejor las crisis futuras y ofrecer mejores alternativas, ya no se puede avanzar de forma *silenciosa*. La integración europea se ha politizado y es bueno que haya sido así. Ahora los ciudadanos se interesan por ella, saben que les afecta y quieren ser escuchados en el proceso de su diseño futuro. Así, el debate clásico entre supranacionalidad o intergubernamentalismo habría dado paso al debate sobre la legitimidad y la rendición de cuentas de las instituciones de la UE.<sup>4</sup>

Se trata de un debate profundo y complejo, pero del que se pueden señalar brevemente dos características importantes. Por un lado, sólo tiene sentido hablar de déficit democrático o problemas de legitimidad si se acepta que estamos ante algo que trasciende con mucho el mercado. Por otro lado, muchos de los argumentos críticos respecto a la legitimidad o calidad democrática de la UE (pero no todos, ver: Filibi, 2014), en realidad se sustentan en la comparación con las democracias estatales, lo que supone una incorrecta comprensión de la naturaleza y la complejidad de la *polity* europea (Innerarity, 2017).

Al margen de estas consideraciones, no puede ocultarse el hecho de que una buena parte de las clases dirigentes apoyan la integración europea y están unidas bajo un relativo consenso (Gill, 2017), sobre todo por lo que respecta a que Europa es la escala adecuada de la cooperación, en buena medida aún respecto a las políticas neoliberales y también respecto a querer mantener el papel dominante del Estado (que controlan). También es obviamente cierto que en el proceso de integración hay ganadores y perdedores, sectores económicos y clases sociales más o menos beneficiadas por el proceso de integración: y por eso debe haber mecanismos de redistribución en serio. Pero los perdedores se encuentran divididos por las fronteras nacionales y muchos creen, o al menos en un primer momento se están sintiendo tentados de creer, que la solución consiste en volver a refugiarse en la escala del Estado-nación. Esto explica que las transformaciones de los Estados periféricos del sur y este de Europa debidas a la integración europea, que han condicionado extraordinariamente su capacidad política y económica (Bruszt y Vukov, 2017), sean usadas como argumento por los partidos euroescépticos en contra

---

<sup>4</sup> Las primeras versiones de la crítica basada en el déficit democrático de las instituciones comunitarias se remontan a principios de los años 80, antes incluso de que entrase en vigor el Acta Única Europea (Arregui, 2012:86).

de la integración. Sin embargo, no debería olvidarse que *si la integración comenzó fue precisamente porque el Estado no era capaz de afrontar con éxito* los retos de seguridad, escala económica y presencia en el mundo de la posguerra mundial.

Mario Telò (2017) analiza la evolución de la legitimidad política de la Unión y se detiene en tres modelos sucesivos: primero, un movimiento político transnacional que perseguía una constitución federal europea; luego, se produjo un momento constitucional (2001-2005) en el que se vieron los límites de la democracia supranacional hasta hacerlo fracasar; y finalmente se giró hacia un proceso de constitucionalización mediante la progresiva revisión de los tratados. Así, en los últimos años la legitimidad de la UE ha sido mixta: legitimidad (input) –mediante el Parlamento Europeo y los parlamentos estatales, la representación de los gobiernos estatales en el Consejo, diálogo social y cierta democracia participativa–, legitimidad (output) en base a resultados, y estado de derecho. Pero este modelo es precisamente lo que actualmente se pone en cuestión.

Telò sugiere que las múltiples crisis de la UE parecen dejar abiertos tres escenarios: “una poco probable reedición del sueño federal; la transformación de la UE en un ‘imperio’ con uno o varios países hegemónicos; o el refuerzo de la gobernanza informal e inclusiva en la línea que se inauguró con el Tratado de Lisboa.” En su opinión, un refuerzo mixto, pero principalmente intergubernamental de la gobernanza (económica) es el camino más probable y realista para salir de la crisis y avanzar hacia una unión más política (Telò, 2017).

Muchos analistas comparten en lo fundamental esta visión, que vendría a ser el tercer escenario del Libro Blanco de la Comisión. Sin embargo, no son pocos quienes temen ese camino hacia el imperio controlado por Alemania, sobre todo después de la salida del contrapeso clásico (Reino Unido), y con una Francia que llevaba años sin mostrar una capacidad efectiva de equilibrar el peso de Alemania. Y tampoco los federalistas renuncian a dar la batalla, como demuestra la potente batería de propuestas del Parlamento que, en la actualidad, está liderando la posición más ambiciosa para avanzar hacia una Unión más política y con un horizonte federal. Lo único en lo que casi todos están de acuerdo es en que este debate es central y no puede ser retrasado por más tiempo.

## REFERENCIAS

- Aldecoa, Francisco (2017). *El Proyecto de unidad europea: de la idea europea a la Unión Europea como potencia global*. Madrid, EMSE EDAPP.
- Andréany, Gilles (2002). *What future for federalism?* London, Centre for European Reforms Essays.
- Arregui, Javier (2012), “Problemas de legitimidad democrática, representación y rendimiento de cuentas en el proceso político de la Unión Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 46, 85-112.

- Bayram, Burcu (2017), “Cues for integration: Foreign policy beliefs and German parliamentarians’ support for European integration”, *German Politics and Society*, Vol. 35, No. 1, 19-41.
- Bellamy, Richard y Kröger, Sandra (2017), “A democratic justification of differentiated integration in a heterogeneous EU”, *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 5, 625-639.
- Bicquelet, A. y Addison, H. (2017), “How to refuse a vote on the EU? The case against the referendum in the House of Commons (1974-2010)”, *Quality and Quantity*, Vol. 51, No. 1, 2141-2162.
- Bulmer, S y Joseph, J (2016), “European integration in crisis? Of supranational integration, hegemonic projects and domestic politics”, *European Journal of International Relations*, Vol. 22, No. 4, 725-748.
- Brunkhorst, Hauke (2016), “European constitutionalization between capitalism and democracy”, *Constellations*, Vol. 23, No. 1, 15-26.
- Bruszt, L. y Vukov, V. (2017), “Making states for the single market: European integration and the reshaping of economic states in the Southern and Eastern peripheries of Europe”, *West European Politics*, Vol. 40, No. 4, 663-687.
- Caserta, S. (2017), “Regional integration through law and International Courts – The interplay between de jure and de facto supranationality in Central America and the Caribbean”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 30, No. 3, 579-601.
- Davis, Richard (2013), “The geometry of Churchill’s ‘Three Majestic Circles’: Keystone of British foreign policy or *trompe l’oeil*?”, en: Torrent, Mélanie y Sanderson, Claire (eds). *Challenges to British power status: Foreign policy and diplomacy in the 20<sup>th</sup> century*. Brussels, Peter Lang, 79-92.
- De Santis, Roberta y Cesaroni, Tatiana (2016), “Current account ‘core-periphery dualism’ in the EMU”, *World Economy*, Vol. 39, No. 10, 1514-1538.
- Filibi, Igor (2007). *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*. Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibersitatea.
- Filibi, Igor (2014), “La Unión Europea veinte años después de Maastricht: hitos y retos”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 50, 19-50.
- Gill, Stephen (2017), “Transnational class formations, European crisis and the silent revolution”, *Critical Sociology*, Vol. 43, No. 4-5, 635-651.
- Innerarity, Daniel (2017). *La democracia en Europa*. Barcelona, Galaxia Gutemberg.
- Mascherpa, Gabriele Felice (2011), “Il Piano Briand di ‘Unione federale europea’ ”, *Il Federalista*, Vol. LIII, No. 1. Acceso: 8 octubre 2011 [[http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=610&lang=en](http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=610&lang=en)]
- Molano-Cruz, Giovanni (2017), “La construcción de un mundo de regiones”, *Revista de Estudios Sociales*, nº 61, 14-27.
- Nicoli, Francesco (2017), “Democratic legitimacy in the era of fiscal integration”, *Journal of European Integration*, Vol. 39, No. 4, 389-404.
- Otjes, S. y Katsanidou, A. (2017), “Beyond Kriesiland: EU integration as a super issue after the Eurocrisis”, *European Journal of Political Research*, Vol. 56, No. 2, 301-319.

- Peterson, John (2017), “Juncker’s political European Commission and an EU in crisis”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 2, 349-367.
- Schön-Quinlivan, E. (2017), “The elephant in the room no more: Europe as a structuring cleavage in the 2017 presidential election”, *French Politics*, Vol. 15, No. 3, 290-302.
- Soros, George (2014). *The tragedy of the European Union: Disintegration or revival?* New York, Public Affairs.
- Telò, Mario (2017), “The EU from a constitutional project to a process of constitutionalization”, *European Politics and Society*, Vol. 18, No. 3, 301-317.
- Wahl, Peter (2017), “Between Eurotopia and nationalism: A third way for the future of the EU”, *Globalizations*, Vol. 14, No. 1, 157-163.



## *Parte IV*

### *Narrativas del Brexit*

*El impacto socio-laboral del Brexit sobre las personas trabajadoras vascas que se desplazan temporalmente al Reino Unido en el marco de una prestación de servicios transnacional: problemas y propuestas .....* 243  
CONSUELO CHACARTEGUI JÁVEGA y EDURNE TERRADILLOS ORMAETXEA

*La oportunidad del Brexit: Un caso precursor para reformar y actualizar los conceptos democráticos, del estado y de la nación en el contexto europeo y vasco.....* 281  
MATTHIAS MAJOR



*El impacto socio-laboral del Brexit  
sobre las personas trabajadoras vascas  
que se desplazan temporalmente al Reino Unido  
en el marco de una prestación de servicios transnacional:  
problemas y propuestas<sup>1</sup>*

CONSUELO CHACARTEGUI JÁVEGA

*Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universitat Pompeu Fabra*

EDURNE TERRADILLOS ORMAETXEA

*Profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad del País Vasco*

PARTE I. EL BREXIT EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS LABORALES  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS QUE SE DESPLAZAN  
TEMPORALMENTE

1. Normativa básica sobre la libre circulación de trabajadores que el Reino Unido dejará atrás con el Brexit
2. La fragilidad en la protección de las condiciones salariales de las personas desplazadas para efectuar una prestación de servicios transnacional
3. Consecuencias del Brexit sobre la libre prestación de servicios de las personas trabajadoras de un país miembro de la Unión Europea

PARTE II. PROBLEMAS Y PROPUESTAS PRÁCTICAS: ESPECIAL  
REFERENCIA AL ESTUDIO DE CAMPO DE EMPRESAS VASCAS CON  
PLANTAS PRODUCTIVAS EN EL REINO UNIDO

1. Introducción y metodología
2. Entrevistas a empresas vascas implantadas en el Reino Unido con plantas productivas
  - 2.1. Ficha técnica
  - 2.2. Entrevistas a empresas
3. Entrevistas a instituciones
4. El convenio colectivo como herramienta útil para la era post-Brexit
  - 4.1. Actual previsión en materia de movilidad geográfica de los convenios colectivos de las empresas con trabajadores desplazados al Reino Unido
  - 4.2. El convenio colectivo ante el Brexit

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

ANEXO. CONVENIOS COLECTIVOS

<sup>1</sup> Premio FJL Universitas 2017 de investigación universitaria. Accésit 1.

## PARTE I.

# EL BREXIT EN EL CONTEXTO DE LOS DERECHOS LABORALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS QUE SE DESPLAZAN TEMPORALMENTE

La salida del Reino Unido de la Unión Europea ha llegado a cuestionar la existencia misma de ésta, por sus efectos destructivos (ORDÓÑEZ SOLÍS, 2016), generando la apertura de un período de gran incertidumbre respecto a múltiples cuestiones, entre ellas la manera de abordarse, a partir de ahora, los mecanismos que han de contribuir a una Europa más cohesionada socialmente, incluyendo los derechos laborales y de Seguridad Social de las personas trabajadoras que se desplazan en el ámbito de la Unión Europea en el marco de una prestación de servicios transnacional. El resultado del referéndum, celebrado el 23 de junio de 2016 en el Reino Unido, provocará la salida de dicho país de la Unión Europea y, con ello, la ruptura del marco jurídico comunitario que hasta ese momento rige las relaciones internacionales de éste con el resto de países miembros. El Reino Unido abandonará la Unión Europea el 29 de marzo de 2019, al término del plazo de dos años que establece el artículo 50 del Tratado de Lisboa. Lo que va a resultar muy difícil de digerir en la Unión Europea, teniendo en cuenta que dicho país ni está en el euro ni en el Acuerdo de Schengen<sup>2</sup> por sus condicionantes respecto de la libra y de la Commonwealth (FREIXES SANJUÁN, 2016).

La iniciativa de retirada de la UE, conocida también como la Ley de la Gran Derogación (*Great Repeal Bill*), recibió el 11 de septiembre de 2017 la aprobación por 326 votos a favor y 290 en contra. Dicha norma tendrá como objetivo anular la Ley de 1972 que autorizó en su día ingreso del Reino Unido en la entonces Comunidad Económica Europea. Con ello, el Parlamento británico ha culminado la primera fase para la aprobación de la Ley de Retirada de la Unión Europea. De esta manera, la salida del Reino Unido de la Unión Europea obligará a una redefinición del nuevo marco jurídico entre éste y el resto de países miembros, entre ellos España, con la afectación que ello supone para las personas trabajadoras vascas. El propósito de este trabajo será identificar los ámbitos materiales que se verán afectados por el Brexit, centrando el ámbito subjetivo en las personas trabajadoras vascas que se desplazan al Reino Unido para efectuar una prestación de servicios de carácter temporal.

---

<sup>2</sup> Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 (DOCE L 239 de 22.09.2000).

## **1. Normativa básica sobre la libre circulación de trabajadores que el Reino Unido dejará atrás con el Brexit**

Por lo que a este trabajo nos interesa, los efectos sobre las personas trabajadoras vascas van a ser evidentes en el ámbito laboral y de Seguridad Social, pues el Reino Unido ya no se va a sentir vinculado a tener que garantizar los derechos y deberes derivados de la aplicación de las normas de derecho originario y derivado relacionadas con el principio de libertad de circulación de trabajadores. Esta situación no es novedosa. El estatuto jurídico del Reino Unido en la Unión Europea siempre ha disfrutado de una serie de particularidades y ventajas a la carta que, además de las relativas al euro, se refieren a la inmigración, al asilo y a la libre circulación de personas<sup>3</sup>.

Ahora bien, fue esencialmente con el protocolo de Maastricht que ya se produjo una quiebra insalvable dentro de la Unión Europea<sup>4</sup>, exigida tanto por el Reino Unido como por Dinamarca, institucionalizándose una unión económica y monetaria “y una Europa a la carta que, a la vista del Brexit, se ha revelado destructiva para la Unión” (ORDÓNEZ SOLÍS, 2016). Y es que la fractura con Maastricht (1992) no fue cualquier fractura, fue con el establecimiento del marco con el que se inicia la ciudadanía de los nacionales de los Estados miembros y la política de migración y asilo en la Unión Europea. Así, la situación anterior se suma a un contexto normativo europeo que ya ha apostado desde hace años por el control de fronteras nacionales. El Reglamento 604/2013 (conocido como Reglamento de Dublín)<sup>5</sup> y la Directiva 2013/32/EU son ejemplos de estas medidas más sofisticadas de control migratorio, sobre las que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha pronunciado<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Así, el Reino Unido no participa en el acervo de Schengen (Protocolo nº 19), ni ejerce los controles fronterizos de personas en lo que concierne a las fronteras exteriores e interiores (Protocolo nº 20); decide si participa o no en las medidas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia (Protocolo nº 21); y puede decidir su participación en la cooperación policial y judicial en materia penal (Protocolo nº 36).

<sup>4</sup> Hasta 1992 el objetivo fue la realización del mercado común de mercancías, trabajadores, empresas y capitales. En 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea en el que, al mismo tiempo que se consagra la ciudadanía de los nacionales de los Estados miembros, se vincula a la libre circulación de las personas el desarrollo del pilar intergubernamental de cooperación en los ámbitos de la justicia y en los asuntos de interior.

<sup>5</sup> Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (DOUE de 29 de junio de 2013). El Reglamento de Dublín revisado refuerza la protección de los solicitantes de asilo durante el proceso de determinación del Estado responsable de examinar la solicitud y aclara las reglas por las que se rigen las relaciones entre Estados.

La Directiva 2013/32/EU de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (refundición) (DOUE de 29 de junio de 2013).

<sup>6</sup> Asunto M. S. S. contra Bélgica y Grecia (21 de enero de 2011, nº 30696/09). El TEDH entendió que Grecia (país por el que se produjo la entrada del demandante de asilo) había vulnerado el art. 3 CEDH en punto a las condiciones de detención y de asistencia, y que Bélgica también por el traslado a Grecia del demandante de asilo. El TEDH considera que en el momento de la expulsión del demandante a Grecia, “las

Desde que se activó el plan de acción conjunto UE-Turquía en noviembre de 2015<sup>7</sup>, los dirigentes europeos adoptaron medidas decisivas para romper el ciclo de flujos migratorios de las personas inmigrantes y refugiadas hacia Europa, provocando una crisis humanitaria de dimensiones descomunales<sup>8</sup>. En las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016<sup>9</sup> ya se señalaba que, en respuesta a la crisis migratoria a la que se enfrenta la UE, “el objetivo debe ser, rápidamente, contener la afluencia de llegadas, proteger nuestras fronteras exteriores, reducir la migración ilegal y salvaguardar la integridad del espacio Schengen”.

La relevancia que tiene el Brexit sobre la libre circulación de personas es todavía mayor si consideramos aquellas empresas vascas con sede en el Reino Unido, según el Oficina Económica y Comercial del Departamento de Información de Inversiones y Coordinación (ICEX) en sectores como ferrocarril, energía, aeronáutica, máquina-herramienta o automoción, además de sectores emergentes dentro de la economía sostenible, como energías renovables<sup>10</sup>. Pensemos, por ejemplo, que en virtud del artículo 4 del Reglamento nº 492/2011 no han sido aplicables a los nacionales de los otros Estados miembros de la Unión Europea las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limiten el empleo de extranjeros en número o porcentaje, por empresa, rama de actividad, región o a escala nacional. Sin embargo, a partir de la vigencia efectiva del Brexit, dicha disposición ya no será de obligado cumplimiento por parte del Reino Unido.

La premisa de partida actual es que la libre prestación de servicios incluye el derecho de las empresas a prestar sus servicios en otro Estado miembro, al que pueden desplazar temporalmente a sus propios trabajadores a fin de que presten allí esos servicios (CABEZA PEREIRO, 2016). Toda persona que tenga la ciudadanía de un Estado miembro tiene derecho a buscar empleo en otro Estado miembro, a recibir la misma

---

autoridades belgas sabían o debían haber sabido que no tenía ninguna garantía de que su solicitud de asilo fuera examinada seriamente por las autoridades griegas” y tenían los “medios para rechazar ese traslado”. Los dos estados fueron asimismo condenados por violación del artículo 13 por las deficiencias en sus procedimientos de asilo y de recurso ante los tribunales. Esta sentencia convierte a la cláusula de soberanía contenida en el Reglamento de Dublín en un instrumento para la garantía del respeto de los derechos humanos. También son significativas en este punto las sentencias en los Asuntos Hirsi Jamaa y otros c. Italia (Gran Sala), (de 23 de febrero de 2012 nº 27765/09) y la del el Asunto A.C. y otros c. España (22 de abril de 2014).

<sup>7</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre “Nuevas Medidas Operativas de la Cooperación EU-Turquía en el ámbito de la Migración” (COM (2016)166 final of 16 Marzo 2016).

<sup>8</sup> DE LUCAS MARTÍN, J., “La construcción de espacios anómicos para inmigrantes y refugiados. Sobre la reciente evolución de las políticas de la Unión Europea”, Administración y Ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública, vol. 11, núm. 1, 2016, pág. 179.

<sup>9</sup> Consejo Europeo (18 y 19 de febrero de 2016) – Conclusiones. Documento ST 1/16, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/es/pdf> (DO CI 69/1 de 23.2.2016).

<sup>10</sup> Empresas vascas como IDOM, Gescrap, Gestamp, Burdinola, Sener, CIE Automotive, López Landa, Maier, ITP Iberdrola, BBVA, Aernnova, CAF y Elecnor. Vid ICEX. [datos actualizados a 10 de octubre de 2016].

asistencia de la oficina de empleo nacional y también tiene derecho a permanecer en el Estado de acogida por un periodo de una duración tal que le permita buscar trabajo, solicitar un empleo y ser contratado. Sin embargo, es evidente que, cuando sea efectivo el Brexit, estos derechos ya no serán los mismos, pues el control de fronteras será una realidad para las personas trabajadoras que hasta ahora se desplazaban libremente. A partir de ese momento serán considerados como personas extranjeras a todos los efectos.

La libertad de circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios fundamentales del mercado interior de la Unión que están consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El artículo 3.2 TUE establece un “espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”. Su base jurídica se encuentra, asimismo, en los artículos 20, 26 y 45 a 48 TUE. La libertad de prestación de servicios constituye una de las libertades fundamentales garantizadas por el mercado interior en la Unión Europea (art. 26 TFUE), estableciéndose que “quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación”.

Así pues, la Unión Europea ha venido profundizando en la aplicación de esos principios sobre la base de garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas y el respeto de los derechos de las personas trabajadoras a través de la normativa de derecho derivado. Así, el art. 1 del Reglamento 492/2001 consagra el principio de igualdad por razón de nacionalidad de la Unión Europea, al disponer que “todo nacional de un Estado miembro, sea cual fuere su lugar de residencia, tendrá derecho a acceder a una actividad por cuenta ajena y a ejercerla en el territorio de otro Estado miembro, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulan el empleo de los trabajadores nacionales de dicho Estado”.

Así pues, el desplazamiento de trabajadores desempeña un papel esencial en el mercado interior, principalmente en la prestación transfronteriza de servicios. Dos tipos de normas comunitarias son fundamentales en el objeto de nuestro análisis. En el ámbito laboral, destaca el Reglamento nº 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión<sup>11</sup>, la Directiva 96/71/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios<sup>12</sup> (en adelante, Directiva 96/71/CE) y la Directiva 2014/67/CE, de 15 de

---

<sup>11</sup> (DO L 141 de 27.5.2011)

<sup>12</sup> (DO L 18 de 21.1.1997)

mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior<sup>13</sup> (en adelante, Directiva 2014/67/CE). La Directiva 76/71/CE regula tres tipos de desplazamientos: la prestación directa de servicios por una empresa en el marco de un contrato de servicios, el desplazamiento en el contexto de un establecimiento o una empresa que pertenezca al mismo grupo (desplazamiento “intragrupo”) y el desplazamiento mediante la cesión de un trabajador por una empresa de trabajo temporal establecida en otro Estado miembro.

En el terreno de la Seguridad Social, es fundamental el Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social<sup>14</sup> y su normativa de desarrollo, esto es, el Reglamento (CE) n° 987/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n° 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social<sup>15</sup>. El avance que ha supuesto esta normativa a la hora de garantizar los derechos de Seguridad Social de las personas que se desplazan para trabajar ha sido crucial.

Debe remarcarse que la normativa precedente –esto es, el Reglamento 1408/71/CEE, sobre coordinación de sistemas de Seguridad Social–, fue concebido inicialmente exclusivamente para los trabajadores y miembros de su familia, ampliándose después su ámbito subjetivo a los trabajadores por cuenta propia, funcionarios y estudiantes, contemplándose estos cambios en la versión del Reglamento 883/2004. En esta línea, la STJUE de 19 de junio de 2014, asunto C-507/12, Saint Prix, señala que el artículo 45 TFUE debe interpretarse en el sentido de que una mujer que deja de trabajar o de buscar trabajo –debido a las limitaciones físicas relacionadas con la última fase del embarazo y el período subsiguiente al parto–, mantiene la condición de trabajadora, en la acepción de dicho artículo, siempre que se reincorpore a su trabajo o vuelva a encontrar empleo dentro de un período de tiempo razonable tras el nacimiento de su hijo.

Por otra parte, los avances en materia de prestaciones, contributivas y no contributivas, y particularmente en materia de asistencia sanitaria y reembolso de gastos médicos (LÓPEZ LÓPEZ, 1998), han permitido que la libertad de circulación pueda ser una realidad también en el momento de garantizarse los mecanismos de protección social a los beneficiarios de las prestaciones (sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 abril 1998, en el Asuntos Decker, C-120/95 y Kohll, C-158/96)<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> (DO L 159 de 28.5.2014)

<sup>14</sup> (DO L 166 de 30.4.2004)

<sup>15</sup> (DO L 284 de 30.10.2009)

<sup>16</sup> Ambas concluyen que se opone al principio de libre circulación una normativa nacional con arreglo a la cual un organismo de Seguridad Social de un Estado miembro deniega a un asegurado el

Tal como acordaron los Estados miembros en las conclusiones del Consejo de los días 1 y 2 de junio de 2006 sobre los “valores y principios comunes de los sistemas sanitarios de la Unión Europea”, hay un conjunto de principios operativos que comparten todos los sistemas sanitarios de la Unión.

Estos principios operativos son necesarios para asegurar la confianza de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, lo cual es a su vez necesario para lograr la movilidad de los pacientes y un nivel de protección elevado de la salud. Posteriormente, la Directiva 2011/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2011<sup>17</sup>, relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, intentó redefinir el requisito de autorización para recibir en otro Estado miembro un tratamiento apropiado para su estado de salud, el cual debe concederse si el tratamiento en cuestión figura entre las prestaciones previstas por la legislación del Estado miembro en que el paciente reside y cuando al paciente no se le puede prestar dicho tratamiento en un plazo justificable desde el punto de vista médico, teniendo en cuenta su estado actual de salud y la evolución probable del mismo (art. 8 de la Directiva 2011/24/UE)<sup>18</sup>.

De ahí que se haya señalado “la falta de pedagogía” por parte de las autoridades británicas a la hora de explicar, entre otras cuestiones, lo que supone la libre circulación de trabajadores (MANGAS, 2016), ya que el nivel de utilización de la asistencia sanitaria programada en el extranjero “es considerablemente inferior a los niveles potenciales que deja entrever el número de personas que, según la encuesta del Eurobarómetro, se declaran dispuestas a considerar la posibilidad de recurrir a la asistencia sanitaria transfronteriza”<sup>19</sup>.

Sin embargo, también es cierto que el rechazo del Reino Unido a la legislación europea no es un fenómeno novedoso asociado al Brexit. Uno de los retrocesos más recientes lo encontramos respecto a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de noviembre de 2009, en que se añaden dos protocolos que afectan precisamente al Reino

---

reembolso a tanto alzado de un par de gafas con lentes correctoras comprado a un óptico establecido en otro Estado miembro (caso Decker) o prestaciones de cuidados dentales dispensadas por un ortodoncista establecido en otro Estado miembro (caso Kohll), basándose en que la compra de cualquier producto médico en el extranjero debe ser autorizada previamente.

<sup>17</sup> (DO L 88/45 de 4.4.2011)

<sup>18</sup> Según el art. 8.1 de la Directiva 2011/24/UE, “el Estado miembro de afiliación podrá establecer un sistema de autorización previa para el reembolso de los gastos de asistencia sanitaria transfronteriza, conforme al presente artículo y al artículo 9. El sistema de autorización previa, incluidos los criterios y la aplicación de los mismos, así como las decisiones individuales de denegación de la autorización previa, se restringirá a lo que sea necesario y proporcionado al objetivo que se pretende, y no podrá constituir un medio de discriminación arbitraria ni un obstáculo injustificado a la libre circulación de los pacientes”.

<sup>19</sup> Vid. INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Informe de la Comisión sobre el funcionamiento de la Directiva 2011/24/UE relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza COM/2015/0421 final.

Unido. El primero de ellos se refería al tratamiento especial de dicho país e Irlanda respecto al Acuerdo Schengen, en particular respecto de las políticas relativas a los controles fronterizos, a la materia de inmigración y de asilo.

El segundo es en relación a la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que para el Reino Unido y Polonia establece, en su artículo primero, que “nada de lo dispuesto en el título IV de la Carta crea derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de Polonia o del Reino Unido, salvo en la medida en que Polonia o el Reino Unido hayan contemplado dichos derechos en su legislación nacional”. Los efectos de ello son de una importancia crucial, puesto que, a pesar de la consideración como tratado que se proclama en el artículo 6.1 del TUE, la excepción conlleva el cuestionamiento de su consideración como derecho europeo vinculante, en la medida en que la aplicación de sus disposiciones se caracteriza por el principio de primacía. Además, en el tema que nos ocupa, resulta muy relevante que el Título IV de la Carta es el que contiene básicamente los derechos de contenido social y laboral (TERRADILLOS ORMAETXEA, 2011).

No obstante lo anterior, se ha defendido que parece bastante razonable considerar que aquellos ciudadanos europeos que viven en el Reino Unido –y que no hayan encontrado protección en la ley británica para continuar viviendo y trabajando en dicho país– pueden apelar, con éxito previsible, al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos ante los tribunales británicos, o, en caso de no encontrar tutela, ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Eso sí, resulta evidente que las posibilidades de poder residir en el Reino Unido (o, por el contrario, en otro país de la Unión) después del Brexit aumentará en proporción con la duración de la residencia y los lazos familiares y profesionales de la persona afectado por la salida de los británicos de la Unión (EICKE, 2016). El derecho de libre circulación contenido en el Tratado de la Unión Europea tiene su contrapartida en los derechos y libertades previstos en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que forma parte del derecho interno del Reino Unido en virtud de la Ley de Derechos Humanos de 1998<sup>20</sup>. Sin embargo, no hay que pasar por alto que el Reino Unido no ratificó el Protocolo nº 4 añadido al originario CEDH<sup>21</sup> relativo al art. 2 del mismo, referido a la libertad de circulación.

---

<sup>20</sup> Ello está sujeto a que el Convenio Europeo ECHR continúe formando parte de la ley británica. Esto, sin embargo, no está asegurado, dadas ciertas declaraciones políticas que se han hecho por parte del Reino Unido por Theresa May. Vid. FERNANDEZ TOMÁS, A. y LÓPEZ GARRIDO, D., “The impact and consequences of Brexit on acquired rights of EU citizens living in the UK and British citizens living in the EU-27”, Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2017.

<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

<sup>21</sup> El Reino Unido lo firmó, pero ni lo ratificó ni, por descontado, entró en vigor.

[https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/conventions/treaty/046/signatures?p\\_auth=u0CdJ12R](https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/conventions/treaty/046/signatures?p_auth=u0CdJ12R)

## 2. LA FRAGILIDAD EN LA PROTECCIÓN DE LAS CONDICIONES SALARIALES DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS PARA EFECTUAR UNA PRESTACIÓN DE SERVICIOS TRANSNACIONAL

Los trabajadores vascos, que trabajen para empresas vascas que se desplacen al Reino Unido se siguen rigiendo por la normativa española y europea, ya que el Brexit comporta una afectación para el Reino Unido, pero no para las empresas españolas que deciden desplazar temporalmente a sus trabajadores. Tal como establece el art. 1.4 del Estatuto de los Trabajadores, “la legislación laboral española será de aplicación al trabajo que presten los trabajadores españoles contratados en España al servicio de empresas españolas en el extranjero, sin perjuicio de las normas de orden público aplicables en el lugar de trabajo”. Dichos trabajadores tendrán, al menos, los derechos económicos que les corresponderían de trabajar en territorio español.

No obstante, las novedades son de importante trascendencia. Así, por un lado, las personas europeas que se desplazan al Reino Unido tendrán la consideración de extranjeros de terceros países a partir de que se produzca jurídicamente el momento de dicha salida. En este sentido, si la Directiva 2004/38 permitía a los Estados miembros deportar y excluir a los ciudadanos de otros países de la UE por razones de orden público, seguridad y salud pública, con mayor razón a los extranjeros de terceros Estados.

Además, si bien los ciudadanos y ciudadanas europeos pudieran apelar al Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en 1950 (Convenio de Roma), surgirán problemas que la Unión Europea no podrá resolver, como el hecho de que Reino Unido se esté planteando también restringir la aplicación del Convenio de Roma. Por otra parte, hay que tener en cuenta también el contexto del que venimos en los últimos años. En este sentido, no puede ignorarse la tendencia flexibilizadora en las condiciones de trabajo y empleo sobre la que ya viene apuntando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus últimas resoluciones jurisprudenciales, particularmente respecto a las condiciones salariales.

A pesar de la Directiva 96/71/CE sobre desplazamientos de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional y la Directiva 2014/67/CE (más conocida como “Directiva de refuerzo”), determinadas condiciones de trabajo han experimentado una pérdida de garantías, sobre todo en el caso de empresarios múltiples o grupos de empresas (FOTINOPOULOU BASURKO, 2016). Hay que partir de la premisa de que ello, en buena parte, se debe a las amplias posibilidades de excepción que se conceden a los Estados miembros, a través de la inclusión de mecanismos de elusión de derechos presentes en la propia Directiva 96/71/CE, como, por ejemplo, que en las condiciones de origen convencional (entre ellas, particularmente las condiciones salariales), el principio

de aplicación de la condición más favorable puede ser exceptuado para desplazamientos de trabajadores de breve duración (no superior a un mes, art. 3.3 de la Directiva 96/71/CE) o en actividades de determinada naturaleza.

Por otra parte, en relación con el carácter razonable de la obligación de abonar el salario mínimo aplicable en el lugar y sector considerados, pese a que tal obligación implica, en su caso, sustanciales cargas económicas adicionales, adquieren mayor fuerza en el caso de “prestaciones de corta duración o escasa importancia” (art. 3.5 de la Directiva 96/71/CE), siendo muy difícil por parte de la jurisprudencia dar un contenido preciso a este concepto jurídico indeterminado, que introduce amplias dosis de inseguridad jurídica.

De este modo, en el caso de trabajos de escasa importancia, cabe excluir de la Directiva los períodos mínimos de vacaciones y el salario mínimo, siendo los Estados miembros los únicos competentes para definir los trabajos de «escasa importancia». Por lo tanto, los Estados miembros disponen de un margen de maniobra relativamente amplio para establecer excepciones a la Directiva. La cuestión se precisa aún más en el sentido de que el Juez desea saber si en dicho concepto se incluye también el concepto de tiempo parcial, aleatorio o no, “que, a lo largo de los días, las semanas o los meses, preste una parte de sus servicios”<sup>22</sup>.

Así lo muestra la STJUE de 15 de marzo de 2001, Asunto C-165/98, *Mazzoleni*, al introducir la posibilidad de inaplicar el pago del salario mínimo a los trabajadores a tiempo parcial. Según dicha sentencia, incumbe a las autoridades competentes del Estado miembro de acogida determinar si la aplicación a la referida empresa de una normativa nacional que establece un salario mínimo es necesaria y proporcionada para garantizar la protección de los trabajadores afectados y, de ser así, en qué medida”<sup>23</sup>. Lo cual introduce potenciales problemas de discriminación con los trabajadores a tiempo parcial, por una potencial contravención de la Directiva 97/81/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997 relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES<sup>24</sup>.

En esta línea restrictiva de los derechos de las personas trabajadoras desplazadas, también se ha pronunciado la STJUE de 17 de noviembre de 2015, Asunto C-115/14,

---

<sup>22</sup> Vid. las Conclusiones del Abogado General, Sr. Siegbert Alber, presentadas el 29 de septiembre de 1999, Asunto C-165/98, *Ministère public contra André Mazzoleni* [ECLI:EU:C:1999:461].

<sup>23</sup> Pues según dicha sentencia, “la aplicación de tales normas podría resultar desproporcionada cuando se trate de trabajadores de una empresa establecida en una región fronteriza que deban realizar, a tiempo parcial y durante breves períodos, parte de su trabajo en el territorio de uno o varios Estados miembros distintos del Estado de establecimiento de la empresa”.

<sup>24</sup> Cuya cláusula 4 señala que “1. Por lo que respecta a las condiciones de empleo, no podrá tratarse a los trabajadores a tiempo parcial de una manera menos favorable que a los trabajadores a tiempo completo comparables por el simple motivo de que trabajen a tiempo parcial, a menos que se justifique un trato diferente por razones objetivas”.

caso RegioPost, en un caso de adjudicación de contratos públicos. Según dicha resolución, “el artículo 26 de la Directiva 2004/18, en su versión modificada por el Reglamento nº 1251/2011, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de una entidad regional de un Estado miembro, como la controvertida en el asunto principal, que prevé la exclusión de la participación en un procedimiento de adjudicación de un contrato público a los licitadores y a sus subcontratistas que se nieguen a comprometerse, mediante una declaración escrita que deberá presentarse junto con la oferta, a pagar al personal que llevará a cabo las prestaciones objeto del contrato público considerado un salario mínimo fijado por dicha normativa”.

En la STJUE de 7 de noviembre de 2013, asunto C-522/12, Tevfik Isbir contra DB Services GmbH, el Tribunal de Luxemburgo no concluye con la obligatoriedad de retribuir de acuerdo al convenio colectivo del sector de limpieza, que establecía para el trabajador un salario más alto que el salario mínimo<sup>25</sup>. Resulta de suma importancia que no se habla de salario o remuneración equivalente, sino de “remuneración razonable” o “salario adecuado”, lo que equivale únicamente a la cuantía de salario mínimo a pagar al personal empleado para la ejecución de contratos públicos en otro Estado miembro, según la interpretación del STJUE de 18 de septiembre de 2014, asunto C-549/13, Bundesdruckerei GmbH vs. Stadt Dortmund. El Tribunal resuelve que el artículo 56 TFUE se opone a la aplicación de una normativa del Estado miembro de esa entidad adjudicadora (Alemania) que obliga a ese subcontratista (en Polonia) a pagar a los citados trabajadores un salario mínimo fijado por dicha normativa.

Así pues, la normativa nacional controvertida en el litigio principal (en este caso, la normativa alemana) “resulta desproporcionada, dado que su ámbito de aplicación se extiende a una situación como de la que se trata en el litigio principal, en la que los trabajadores ejecutan un contrato público en un Estado miembro distinto del de la entidad adjudicadora y en el que la cuantía del salario mínimo es inferior” (normativa polaca)<sup>26</sup>. En este caso, hay que tener presente una variable de suma importancia, esto es, que no se aplica la Directiva 2014/67/CE, al ejecutarse la prestación de servicios en otro Estado miembro (sin que se produzca el supuesto de hecho del desplazamiento, al que obliga la Directiva). Sin embargo, es interesante en relación a la relajación de los requisitos de equiparación salarial de los trabajadores afectados, lo que en la sentencia analizada supone un supuesto de *race to the bottom* o igualación a la baja (manteniendo el salario polaco, y no el alemán).

---

<sup>25</sup> Según dicho asunto C-522/12, “el artículo 3, apartado 1, segundo guión, letra c), de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la inclusión en el salario mínimo de conceptos de remuneración que no modifiquen la relación entre la prestación del trabajador, por una parte, y la contraprestación que éste percibe como remuneración de aquella prestación, por otra parte. Corresponde al tribunal remitente comprobar si ello es así respecto a los conceptos de remuneración de que se trata en el procedimiento principal”.

<sup>26</sup> Vid. el punto 33 de la sentencia del asunto C-549/13.

Así pues, se produce la paradoja de que, a pesar de la promulgación de la Directiva 2014/67/CE (“Directiva de refuerzo”), el nivel de protección de las personas trabajadoras que se desplazan en el ámbito de la Unión Europea ha disminuido considerablemente. Tal dinámica es previsible que genere conflictos entre los trabajadores desplazados y los del Estado de acogida, debido a las situaciones de competencia desleal como consecuencia de las ventajas obtenidas por utilizar mano de obra procedente de países con menores costes laborales (dumping social), con una inevitable tendencia a mover a la baja las condiciones de trabajo.

### 3. CONSECUENCIAS DEL BREXIT SOBRE LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE UN PAÍS MIEMBRO DE LA UNIÓN EUROPEA

La salida del Reino Unido de la Unión Europea nos hace vislumbrar un futuro incierto, en el que la prevención de abusos y *dumping social* va a resultar una tarea cada vez más complicada, tal como ha destacado la doctrina iuslaboralista británica. En este sentido, Mark Freedland menciona un irremediable proceso de aislamiento del trabajador, de hecho nos habla del “trabajador aislado en un estado también aislado” (“*the isolated worker in the isolated state*”), incluso extensible a empleadores también aislados en el marco de este nacionalismo económico en el que está inmerso el Reino Unido (Freedland, 2017). Para dicho autor, es necesario refundar las bases filosóficas de los derechos laborales y de protección social teniendo en cuenta esta nueva coyuntura política, redefiniendo los pilares que sustenten los mecanismos de inclusión social en la legislación británica, que actualmente ya posee grandes riesgos de exclusión social si tenemos en cuenta el virulento auge de nuevas formas jurídicas contractuales, como, por ejemplo, el contrato cero horas (*zero-hours contract*), en el que al trabajador únicamente recibe la retribución por las horas por las que sea llamado, aunque deberá estar siempre disponible ante las necesidades económicas de la empresa.

Así pues, la supresión del acervo comunitario como consecuencia del Brexit puede suponer un claro retroceso en materias como el tiempo de trabajo, hasta ahora sustentada por parte de la Directiva 2003/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo<sup>27</sup>. No hay más que recordar la postura del Reino Unido, que de manera constante se ha manifestado en contra del tope máximo semanal de 48 horas contenido en la regulación de esta Directiva y favorable a la intensificación de los mecanismos de

---

<sup>27</sup> (DO L 299 de 18.11.2003)

opting-out, postura que intentó plasmarse en una nueva Directiva que proponía elevar a 60-65 horas el máximo de la jornada máxima semanal, aunque finalmente ésta fue rechazada en la votación del Parlamento Europeo el 17 de diciembre de 2008.

Asimismo, en aspectos claves de los derechos de Seguridad Social, y los avances en materia de coordinación de sistemas, es posible que también se vean afectados. Por ejemplo, surgen dudas en relación a si se mantendrá de alguna manera el principio de totalización de los períodos de seguro, de empleo, de actividad o de residencia cumplidos con arreglo a la legislación de otro Estado miembro de la Unión Europea (en este caso, Reino Unido), previsto en el art. 6 del Reglamento 883/2004. También, por ejemplo, respecto al principio de exportabilidad de las prestaciones (art. 7 del Reglamento 883/2004).

En opinión de Catherine Barnard, el Brexit conlleva la emergencia de grandes dificultades y obstáculos respecto a la entrada de trabajadores nacionales de otros países europeos hacia el Reino Unido. Además, al derogar la normativa de la Unión Europea, se ha de “reconvertir” el acervo comunitario en derecho británico. Cuando la ley de derogación reciba la sanción real, el Parlamento británico será libre, sujeto a acuerdos y tratados internacionales con otros países y la Unión Europea en asuntos tales como el comercio. Al convertir el acervo comunitario en normativa nacional británica, se pretende otorgar a las empresas y a los trabajadores de la máxima seguridad jurídica a medida que se deja la Unión Europea (Barnard, 2017).

En lo que respecta a los derechos sociales de los trabajadores que se desplazan al Reino Unido, el Brexit puede desembocar en diferentes escenarios. En su versión más dura, el Brexit implicaría la ausencia total de negociación de un acuerdo específico entre el Reino Unido y la Unión Europea, por lo que desaparecería totalmente la libertad de desplazamiento y las personas trabajadoras serían tratadas como nacionales extranjeros pertenecientes a terceros estados. Un paradigma cercano, por ejemplo, al CETA canadiense, focalizado en el comercio, pero ignorando los derechos laborales y de Seguridad Social de las personas que se desplazan para trabajar al Reino Unido.

Así pues, el CETA entre la Unión Europea y Canadá nos pone en confrontación a los europeos con el modelo canadiense liberal de relaciones laborales, no basado en un modelo de norma mínima ni de consolidación de derechos individuales –ni mucho menos colectivos– de los trabajadores. De hecho, Canadá no ha ratificado el Convenio 98 de la OIT sobre Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva de 1949, tal como reconoce el propio tratado en el punto 8 del Instrumento Interpretativo Conjunto sobre el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la Unión Europea y sus Estados miembros, hecho en Bruselas el 27 de octubre de 2016.

Así pues, siguiendo este modelo de Brexit duro, se aplicaría, pues, el derecho a entrar y permanecer por un período máximo de tres meses, estando obligados los trabajadores a

solicitar la residencia permanente más allá de dicho período, en virtud de lo previsto en el art. 1 de la Directiva 2003/109/CE, del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, exigiendo, para la obtención de la residencia, dos requisitos fundamentales: a) que el trabajador disfrute de recursos fijos y regulares suficientes para su propia manutención y la de los miembros de su familia, sin recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro de que se trate, y b) un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados para los propios nacionales del Estado miembro de que se trate.

Sin embargo, lo más probable es que finalmente la versión del Brexit sea más atenuada, esto es, un Brexit blando que comporte la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales por los que se rija la libre circulación de personas y la libertad para ejercer una prestación de servicios en sus territorios, un modelo equivalente al que rige en Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza, basándose en el principio de reciprocidad, y en el que los trabajadores son admitidos en igualdad de condiciones que los ciudadanos de la Unión Europea.

En este sentido, apoya esta opción más suave y proclive a establecer determinados derechos que garanticen los desplazamientos de las personas trabajadoras el hecho de que, el 16 de marzo de 2017, se presentase el Libro Blanco “La salida del Reino Unido y la nueva asociación con la Unión Europea” (*The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union White Paper*)<sup>28</sup>, cuyos objetivos y propósitos se centran en los siguientes doce puntos, los cuales incluyen menciones a la garantía de los derechos de los trabajadores y el control de la inmigración proveniente de la Unión Europea, donde se habla expresamente de los acuerdos llevados a cabo entre la Unión Europea e Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza<sup>29</sup>.

Pasando a los que son los principales puntos que aborda el Libro Blanco sobre el Brexit, éste se centra específicamente en: 1) proveer de certidumbre sobre el proceso de abandono de la UE; 2) controlar las leyes nacionales del Reino Unido; 3) fortalecer la Unión entre las cuatro naciones (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte); 4) proteger los fuertes vínculos históricos con Irlanda y mantener la libertad de movimiento entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda; 5) control de la inmigración proveniente de la UE; 6) derechos para los ciudadanos de la UE en Reino Unido y de ciudadanos británicos en la UE; 7) proteger los derechos de los trabajadores; 8) garantizar el libre

---

<sup>28</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper>

<sup>29</sup> Vid. punto 5. *Controlling Migration*: “Free movement rights can be exercised by EU citizens, their dependants and—in certain circumstances— other family members. These rights are largely set out in the EU Treaties and in secondary EU legislation. These rights have also been extended to nationals of the European Economic Area (EEA) states who are not members of the EU (Iceland, Norway and Liechtenstein) and to Switzerland by virtue of two separate agreements. EU citizens also have the right to exercise free movement rights in these states”.

comercio con mercados europeos; 9) asegurar nuevos acuerdos comerciales con otros países; 10) garantizar que el Reino Unido sea el mejor lugar para ciencia e innovación; 11) cooperación en la lucha contra el crimen y el terrorismo; 12) un Brexit suave y ordenado.

Por otra parte, la normativa europea no desaparece de sistema normativo británico, puesto que la Gran Ley de Derogación (*Great Repeal Bill*) posee las competencias de “britanizar” o “nacionalizar” la ley europea antes de 2019 miles de Reglamentos, Directivas y decisiones europeas, pues el Parlamento británico ha aprobado 7.900 instrumentos y 186 leyes que implementan la legislación de la Unión Europea (FERNÁNDEZ ROZAS, 2017).

En cualquier caso, el Reino Unido dejaría de aplicar el principio de igualdad por razón de nacionalidad consagrado en el art. 1 del Reglamento 492/2011/CE. Por tanto, asistiremos al correlativo endurecimiento de las leyes de inmigración británicas para las personas trabajadoras procedentes de otros países europeos. Desde la perspectiva del mantenimiento de los derechos laborales y de coordinación de sistemas de Seguridad Social, el acervo comunitario no se ha consolidado en el Reino Unido, por lo que fácilmente puede desaparecer. Así, es previsible que determinadas normas laborales que constituían un núcleo de derechos mínimo y al que el Reino Unido tradicionalmente se había mostrado muy reticente (por ejemplo, Directiva sobre tiempo de Trabajo de 2003, sobre Empresas de Trabajo Temporal de 2008, así como el Reglamento 883/2004, sobre coordinación de sistemas de Seguridad Social), puedan dejar de aplicarse absolutamente cuando se culmine el Brexit.

En definitiva, se vislumbra un panorama muy difícil y complicado para los derechos laborales, a través de lo que se ha llamado una carrera a la baja o *race to the bottom*, entrando así en competición con otros estados europeos en la en la reducción de los standards mínimos laborales, puesto que conservar el acervo comunitario en condiciones como jornada o salario exigiría una actitud proactiva del gobierno británico que se formalice jurídicamente, lo que en la historia reciente hemos visto que ha sido un difícil camino.

En materia de Seguridad Social, a menos que se firme un instrumento de sometimiento expreso al Reglamento 883/2004 y su normativa de desarrollo, los problemas para las personas trabajadoras vascas no únicamente vendrán en su faceta como demandantes de empleo o en su condición de trabajadores desplazados, sino también en el acceso a las prestaciones en virtud de la coordinación de sistemas, tanto para el trabajador por cuenta propia o ajena como para los miembros de su familia, ya que uno de los logros del Reglamento 1408/71 primero –y posteriormente el Reglamento 883/2004– fue la extensión de los derechos de Seguridad Social a los miembros de la familia de las personas desplazadas para trabajar.

Otra posibilidad es que la solución quizás pase por el principio de reciprocidad, a través de la firma de tratados específicos bilaterales o multilaterales con el Reino Unido, en los que se plasmen los mecanismos de coordinación de los distintos sistemas mediante normas por las que fijen la medida en la que admite la aplicación de los principios de totalización, exportabilidad de las prestaciones, no acumulación de prestaciones e igualdad de trato. De esta manera, si, en virtud de la legislación interna de un estado miembro, se atribuyen efectos jurídicos a la concurrencia de determinados hechos, dicho Estado tendrá en cuenta supuestos de hecho semejantes que guarden relación. Esta cuestión no es nueva para España, pues ésta ya ha suscrito multitud de convenios de esta naturaleza con otros países a nivel internacional, mucho antes incluso de que entrase en vigor la primera norma de coordinación de sistemas de Seguridad Social, eso es, el Reglamento 1408/71.

El Reino Unido siempre ha intentado conseguir algunas excepciones a la libre circulación de trabajadores en relación con determinadas prestaciones sociales y derechos de Seguridad Social. Esta tendencia a restringir los derechos de las personas que se desplazan al Reino Unido ya se ha podido ver plasmada tanto en las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016<sup>30</sup>, como en la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Respecto a las primeras, el Consejo Europeo ha intentado satisfacer los intereses del Reino Unido cuando señala que “los Estados miembros pueden rechazar peticiones de asistencia social formuladas por ciudadanos de otros Estados miembros que no disfruten de un derecho de residencia o que tengan autorización de residir en su territorio únicamente para buscar empleo”. El documento aclara que “esta posibilidad incluye las peticiones de ciudadanos de la UE procedentes de otros Estados miembros de recibir prestaciones cuya función predominante sea cubrir los costes mínimos de subsistencia, incluso si dichas prestaciones están previstas también para facilitar el acceso al mercado de trabajo en los Estados miembros de acogida”.

En el ámbito jurisprudencial, se ha dejado ver la gran preocupación del Reino Unido por conseguir algunas excepciones a la libre circulación de trabajadores en relación con las prestaciones sociales. Un ejemplo de ese intento de restringir los derechos de los beneficiarios por parte del Reino Unido queda patente en la sentencia de 6 de septiembre de 2012, asunto C-148/11, Punakova (si bien, en este caso, hay que subrayar que los derechos de la trabajadora fueron corregidos por el TJUE en sentido pro beneficiaria).

En dicha sentencia, la Sra. Punakova, nacional checa, llegó al Reino Unido en 2001 y trabajó por cuenta propia como limpiadora de 2007 a 2008. Sus tres hijos nacieron en el Reino Unido. En 2008, la Sra. Punakova solicitó el complemento de ingresos, solicitud que fue denegada por considerar que la interesada tenía la condición de “persona de

---

<sup>30</sup> Consejo Europeo (18 y 19 de febrero de 2016) – Conclusiones. Documento ST 1/16, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/es/pdf> (DO CI 69/1 de 23.2.2016).

origen extranjero”. Aunque el First-tier Tribunal estimó el recurso de la Sra. Punakova, el Secretary of State for Work and Pensions recurrió la resolución del First-tier Tribunal ante el tribunal remitente, alegando que la trabajadora tenía la condición de “persona de origen extranjero” por el hecho de que no contaba con permiso de residencia<sup>31</sup>.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea corrigió la interpretación del Secretary of State for Work and Pensions, sentenciando que un ciudadano de la Unión, nacional de un Estado miembro que se ha adherido recientemente a la Unión Europea, puede invocar un derecho de residencia permanente cuando hubiera residido durante un período continuado de más de cinco años en el Estado miembro de acogida, una parte del cual hubiera transcurrido con anterioridad a la adhesión del primero de dichos Estados a la Unión Europea, en la medida en que hubiese residido de conformidad con los requisitos establecidos en el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2004/38. Así pues, la interesada no debía ser considerada “persona de origen extranjero” y tenía, en consecuencia, derecho al complemento de ingresos.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ido paulatinamente cimentando interpretaciones reticentes a la concesión de prestaciones sociales, bajo la premisa de que se trataría de prestaciones de asistencia social sobre las que los Estados miembros no tienen la obligación de someterse a las previsiones del Reglamento 883/2004 o la Directiva 2004/38, y exigiendo de forma inflexible el requisito de residencia de tres meses (como período de carencia durante el cual el beneficiario no cobrará las prestaciones asistenciales).

Uno de los últimos ejemplos puede encontrarse en la STJUE de 25 de febrero de 2016, asunto C-299/14, García Nieto, donde el Tribunal de Luxemburgo se pronuncia en el sentido de que es válida la exclusión, por parte de la institución alemana, de los nacionales de un Estado miembro de la UE respecto a las prestaciones de asistencia social durante los tres primeros meses de residencia en el Estado miembro de acogida. El TJUE concluye que la normativa alemana no se opone ni al art. 4 del Reglamento 883/2004 ni al art. 24 de la Directiva 2004/38. El Tribunal argumenta que, dado que los Estados miembros no pueden exigir que los ciudadanos de la Unión posean medios de subsistencia suficientes y cobertura médica personal para poder residir durante los tres primeros meses en el Estado de acogida, debe considerarse proporcional y legítimo no obligar a estos a hacerse cargo de esos ciudadanos europeos durante tal periodo inicial.

Teniendo en cuenta la última línea jurisprudencial y los cada vez más restrictivos pronunciamientos del TJUE en materia de acceso a determinadas prestaciones de los Estados

---

<sup>31</sup> En la línea restrictiva que se apunta por parte del gobierno británico, el Secretary of State for Work and Pensions alegaba que alegando que la Sra. Punakova tenía la condición de “persona de origen extranjero” por el hecho de que no contaba con permiso de residencia, con arreglo al artículo 21AA, apartado 4, del Reglamento (general) del complemento de ingresos de 1987. El First-tier Tribunal estimó el recurso de la Sra. Punakova, al considerar que gozaba del derecho de residencia con arreglo a dicho precepto.

miembros de acogida por parte de ciudadanos de otros Estados miembros, hay quien piensa que puede aprovecharse el “efecto contagio del Brexit” para plantear una reforma todavía más restrictiva del Reglamento núm. 492/2011, de 5 de abril, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, en el sentido contenido en las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016<sup>32</sup>, con carácter general para todos los Estados miembros (MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, 2017). En dicho documento ya se abre la puerta a mecanismos de “alerta y garantía” que respondan a “situaciones de flujos de entrada de trabajadores procedentes de otros Estados miembros de una magnitud excepcional durante un periodo prolongado”, cuestión que el documento de Conclusiones abre a que pueda vincularse a aspectos esenciales de su Sistema de Seguridad Social.

En lo que aquí respecta, puede apreciarse cómo las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 han sufrido ya los efectos del Brexit a través de la imposición de condicionamientos para que los Estados miembros no paguen determinadas prestaciones de Seguridad Social, centrándose en dos aspectos: a) estableciendo que el derecho de las personas económicamente no activas a residir en el Estado miembro de acogida dependerá de que dichas personas dispongan, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para el sistema de asistencia social del Estado miembro de acogida, y de que dispongan de un seguro de enfermedad con cobertura total; b) otorgando a los Estados miembros la posibilidad de denegar las prestaciones sociales a personas que ejercen su libertad de circulación con el único objetivo de poder disfrutar de la ayuda social de otro Estado miembro cuando no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia.

## **PARTE II.**

### **PROBLEMAS Y PROPUESTAS PRÁCTICAS: ESPECIAL REFERENCIA AL ESTUDIO DE CAMPO DE EMPRESAS VASCAS CON PLANTAS PRODUCTIVAS EN EL REINO UNIDO**

#### 1. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

Desde un punto de vista territorial, la inversión de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) se dirige en el 70,9% de los casos a un país de la OCDE, un 43,9% se dirige a Canadá y un 19,5% a países de la UE15 (principalmente, Reino Unido y Austria). Otra importante parte tiene como destino Brasil (19,4%)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Consejo Europeo (18 y 19 de febrero de 2016) – Conclusiones. Documento ST 1/16, disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2016-INIT/es/pdf> (DO CI 69/1 de 23.2.2016).

<sup>33</sup> Memoria socioeconómica de la Comunidad Autónoma vasca del CES/EGAB 2016, p. 133. <http://www.cesegab.com/Portals/0/Libros/MSE2016.pdf> (último acceso: 24 noviembre 2017).

Ante estos datos, el Gobierno Vasco ha comenzado a dar los primeros pasos preventivos con el objeto de reducir al máximo el impacto del nuevo proceso que se ha abierto. En abril de 2017, el lehendakari Urkullu presidió en Lehendakaritza la primera reunión de la Comisión de seguimiento del Brexit, constituida con el objetivo de analizar las consecuencias del abandono de la UE por parte del Reino Unido y su impacto en los intereses vascos<sup>34</sup>. Se trata de una Comisión de carácter público-privado, en la que están representados el Gobierno vasco, las diputaciones forales, EUEDEL, las universidades vascas, las cámaras de comercio y las Autoridades Portuarias de Bilbao y Pasaia. Entre sus objetivos, destaca realizar un seguimiento de las negociaciones del Brexit a fin de anticipar las consecuencias; minimizar los impactos negativos; y optimizar las oportunidades que puedan presentarse para los intereses vascos.

Por otra parte, el Gobierno vasco ha inaugurado una oficina en Londres, a las órdenes de la Agencia de Desarrollo Empresarial del Gobierno Vasco (Spri), sociedad dependiente del Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras, cuya finalidad es abrir nuevas posibilidades de negocio para las empresas vascas<sup>35</sup>. Hoy en día más de cincuenta compañías vascas están presentes en el Reino Unido en sectores tan diversos como la automoción, la energía, la industria aeroespacial, los servicios de ingeniería, los servicios financieros y la industria ferroviaria.

Las fuentes utilizadas para acceder a las empresas vascas con plantas de producción en el Reino Unido a fin de identificar las empresas que desplazan temporalmente trabajadores a ese país han sido las siguientes:

- En primer lugar, se ha acudido al directorio de empresas del Instituto de Comercio Exterior español (ICEX)<sup>36</sup>.
- En segundo lugar, nos pusimos en contacto con CONFEBASK<sup>37</sup> para obtener más información de esas empresas. Esta organización nos remitió a los responsables de las federaciones territoriales, Adegí, Cebek y SAE. Sin embargo, sólo Adegí<sup>38</sup> respondió a nuestra solicitud; por lo que se han buscado los contactos directamente.

A partir de ahí, se recurrió a la página web del Gobierno vasco. Conforme a esta información, se conoce que los principales sectores afectados por el Brexit son la automoción y la fundición de hierro y acero. Hoy en día más de cincuenta compañías vascas están presentes en el Reino Unido<sup>39</sup>.

---

<sup>34</sup> Fuente: Comisión ad hoc creada por el Gobierno vasco (2017) para reducir el impacto del Brexit en las empresas vascas con filiales en Reino Unido. <http://www.irekia.euskadi.eus/es/tags/brexit> (último acceso: 24 noviembre 2017).

<sup>35</sup> <http://www.irekia.euskadi.eus/es/tags/brexit> (último acceso: 24 noviembre 2017).

<sup>36</sup> <http://www.icex.es/icex/es/index.html> (último acceso: 24 noviembre 2017).

<sup>37</sup> Sr. Pablo Martín miembro del Departamento Económico fiscal de Confebask y miembro del CES/EGAB.

<sup>38</sup> Sr. Patxi Sasigain Director de Competitividad e Innovación en Adegí.

<sup>39</sup> Fuente: <http://www.irekia.euskadi.eus/es/tags/brexit> (último acceso: 24 noviembre 2017).

De todas formas, tras un contacto previo con el Departamento de Acción Exterior del Gobierno Vasco<sup>40</sup>, quien nos dirigió a la oficina de Londres de la SPRI<sup>41</sup>, supimos que de esas 50 empresas, sólo unas 15 tienen plantas de producción en Reino Unido; las demás empresas únicamente cuentan con oficinas de representación o comerciales en ese país.

Las empresas vascas en las que hemos puesto el foco de atención son las que cuentan con plantas de producción en Reino Unido, haciendo especial hincapié en distinguir entre aquéllas con forma societaria mercantil o cooperativa. El resultado es la lista que sigue:

1. Envases Metalúrgicos de Álava (Álava, envases de aluminio)
2. IDOM (Bizkaia, servicios profesionales de consultoría, ingeniería y arquitectura)
3. Gestamp (Gipuzkoa, acabados metálicos)
4. Sener (Bizkaia, ingeniería y construcción)
5. CIE Automotive (Bizkaia, automoción)
6. ITP (Bizkaia, motores y componentes aeronáuticos)
7. Aernnova (Araba, aeroestructuras)
8. CAF (Gipuzkoa, construcciones y auxiliar de ferrocarriles)
9. HINE (Equipos de energía solar, Gipuzkoa)
10. Orona (Gipuzkoa, ascensores). S. Coop.
11. Danobat (Gipuzkoa, máquina herramienta). S. Coop.
12. Ulma (Gipuzkoa, construcción). S. Coop.
13. Maier (Bizkaia, automóvil). S. Coop.
14. Orbinox (Gipuzkoa, válvulas)
15. Babcock Montajes (Bizkaia, montaje eléctrico)

El trabajo de campo se ha realizado entre los meses de septiembre y noviembre de 2017. Las fechas se retrasaron a la última etapa del plazo de presentación de este Informe debido a que se eligió esperar hasta el final por si había noticias interesantes respecto del Brexit. Además, en síntesis, se ha dividido en varias fases:

- Fase exploratoria: recogida de información y contacto con el Gobierno Vasco, las Cámaras de los territorios históricos y las empresas.
- Trabajo de campo: realización de entrevistas en profundidad y observación participante.
- Análisis jurídico de los datos obtenidos.

---

<sup>40</sup> brexit@euskadi.eus

<sup>41</sup> pfano@spri.eus.

## 2. ENTREVISTAS A EMPRESAS VASCAS IMPLANTADAS EN EL REINO UNIDO CON PLANTAS PRODUCTIVAS

### 2.1. Ficha técnica

A fin de preservar el anonimato solicitado por muchas de las empresas consultadas, a pesar de haber identificado “supra” las empresas objeto de este trabajo, a continuación nos referiremos a ellas como EMPRESA 1, EMPRESA 2, etc.<sup>42</sup>, identificando sólo si se trata de una sociedad mercantil o cooperativa; además de localizarla en uno de los tres territorios históricos. La razón de revelar la forma jurídica de la sociedad reside en que la premisa de la que partíamos en esta investigación identificaba la forma de sociedad como una de las posibles diferencias en el trato de estos trabajadores desplazados. La segunda, el territorio, es simplemente aclaratoria.

Dos han sido las cuestiones clave que han presidido las entrevistas; sin perjuicio de que se hayan podido tratar otros temas conexos:

- a. *¿Tienen pensado qué recomendar/cómo afrontar las condiciones laborales del personal desplazado al R.U. tras el Brexit?*
- b. *¿Tienen algún documento –convenio, pacto, circular, planes de contingencias...– donde se contemplen previsiones relativas al desplazamiento internacional en el marco de una relación de trabajo?*

### 2.2. Entrevistas a empresas

- 1) EMPRESA, S. Mercantil (Gipuzkoa)

Fecha: 31 octubre 2017

Contacto: Gestión internacional, implantación de políticas corporativas en el ámbito internacional. Área personal, desplazados del grupo.

El Brexit supone un impacto para cada área de especialidad, no sólo en el campo de los desplazamientos temporales.

En estos momentos, LA EMPRESA 1 no tiene plantas de producción en Reino Unido. Ahora mismo se dedica a ofrecer garantías y mantenimiento

En la actualidad, la empresa tiene dos personas en Reino Unido preparando la nueva planta de producción que abrirán hacia julio de 2018

---

<sup>42</sup> No se respeta la lista de empresas provista en la Introducción a la hora de enumerarlas.

a. *¿Tienen pensado qué recomendar/cómo afrontar las condiciones laborales del personal desplazado al R.U. tras el Brexit?*

No. Están atentos a toda la información que se maneja en este ámbito pero no saben qué van a hacer. La cuestión jurídica está externalizada y la lleva un importante bufete de abogados de la zona. Ellos están trabajando éste y otros temas.

b. *¿Tienen algún documento –convenio, pacto, circular, planes de contingencias...– donde se contemplen previsiones relativas al desplazamiento internacional en el marco de una relación de trabajo?*

Cuentan con el Convenio Colectivo de empresa y están a la expectativa de las directrices que pueda plantear el Gobierno Vasco u otros.

c. *Otras observaciones*

El Brexit les produce incomodidad y falta de flexibilidad.

Se van a enfrentar a una normativa no armonizada y ello va a conllevar más dificultades para desplazar a los trabajadores.

En un escenario post-Brexit, Reino Unido tiende a equipararse con cualquier otro destino de movilidad geográfica en el extranjero.

La gestión del personal se complica: visados...

## 2) EMPRESA, S. Mercantil (Gipuzkoa)

Fecha: 14 noviembre 2017

Contacto: Responsable de Recursos Humanos.

En estos momentos, LA EMPRESA 2 tiene plantas de producción en Reino Unido pero desplazan trabajadores para trabajos puntuales. Ese tiempo se extiende a unas tres semanas como máximo. No aplican la legislación sobre trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transnacional. Aplican la normativa española; y su convenio colectivo.

En relación con las dietas, permisos de viajes, etc., aplican la legislación española y lo previsto en su convenio propio, que se materializa en un documento ad hoc, interno de la empresa.

Por ello, en este momento y quizás tras el Brexit, Reino Unido tendrá el mismo tratamiento que otros desplazados por la empresa a otros lugares del mundo.

El problema que se les puede plantear en un escenario post-Brexit se refiere a las posibles medidas más restrictivas para entrar y permanecer en el Reino Unido.

3) EMPRESA, S. Mercantil (Gipuzkoa)

Fecha: Email 2 noviembre 2017, a través de Adegí

Contacto: Recursos Humanos

HINE tenía efectivamente una planta productiva en R.U. pero la cerraron hace ya más de un año. Por ello, no tienen experiencias de cara al post-Brexit.

4) EMPRESA, S. Mercantil (Bizkaia)

Fecha 16 noviembre 2017

Contacto: Dirección de Personas responsable del Equipo de Movilidad Internacional (Responsable del Equipo de Movilidad Internacional)

A modo de introducción, el Sr. Director subraya la importancia de este tema dado que si, como se prevé, va a haber más dificultades para entrar en el Reino Unido, así como para permanecer allí, entonces los proyectos pueden verse retrasados.

*a. ¿Tienen pensado qué recomendar/cómo afrontar las condiciones laborales del personal desplazado al R.U. tras el Brexit?*

No, la empresa está atenta a todas las informaciones procedentes de este ámbito.

El Sr. Director menciona la reunión en la Embajada española en Londres donde se trató el tema más amplio de la movilidad de personas y la aplicación del convenio de la seguridad social con Reino Unido, que existe desde antes de la entrada de España en la UE.

Actualmente LA EMPRESA 4 cuenta con unos 15 trabajadores desplazados en Manchester, Birmingham y Londres.

La empresa distingue entre dos categorías:

1. Expatriados de corto plazo (menos de 6 meses) y largo plazo (más de 6 meses y hasta 5 años, por ser el límite permitido por el Convenio bilateral de Seguridad Social entre R.U. y España). Mantienen el contrato laboral español.
  2. Empleados localizados, esto es, naturales del R.U. contratados por LA EMPRESA 4. Tienen contrato de trabajo británico.
- b. (Empresas) ¿Tienen algún documento –convenio, pacto, circular, planes de contingencias...– donde se contemplen previsiones relativas al desplazamiento internacional en el marco de una relación de trabajo?*

La empresa no cuenta con convenio colectivo propio sino que aplica el Convenio Colectivo de Ingeniería.

Aparte, dispone de documentos internos registrados en la denominada “Política de movilidad internacional”. A grandes rasgos, al trabajador se le pagan dietas, un apartahotel (si el tiempo de permanencia corto), y se le ofrecen permisos para regresar a España.

Respecto del futuro, el Sr. Director confía en el principio de reciprocidad que rige en el Derecho Internacional.

5) EMPRESA, S. Mercantil (Bizkaia)

Fecha: 16 noviembre 2017

Contacto: Recursos Humanos.

A pesar de ser una empresa que ha participado en las reuniones celebradas por el Gobierno Vasco en relación con el Brexit, el contacto responde que “he estado hablando con central y no disponemos de trabajadores desplazados a Gran Bretaña. Nuestra actividad en ese país se canaliza a través de Mahindra, grupo industrial indio con participación en EMPRESA 5.”

6) EMPRESA, S. Mercantil (Bizkaia)

Fecha: 20 noviembre 2017

Contacto: Gestión de Desarrollo Organizacional. Movilidad Internacional

Actualmente cuenta con dos trabajadores en Reino Unido.

A futuro, no piensan aumentar el negocio en Reino Unido. Por ello, no se han planteado qué ocurrirá tras el Brexit.

Actualmente los trabajadores firman un documento interno con la empresa en el que constan las compensaciones sobre desplazamientos (dietas y alojamiento, básicamente).

7) EMPRESA, S. Mercantil (Bizkaia)

Fecha: 14 noviembre 2017

Contacto: Departamento Recursos Humanos

Aunque esta empresa figuraba entre las empresas reunidas en la Comisión organizada por el Gobierno vasco, en realidad sólo tiene plantas de comercialización en el Reino Unido.

8) EMPRESA, S. Mercantil (Bizkaia)

Fecha: entre 2 y 28 noviembre 2017

Contacto: Recursos humanos.

No se ha logrado contactar con esta empresa

9) EMPRESA, S. Mercantil (Araba)

Fecha: 21 y 22 noviembre 2017

Contacto: Departamento Movilidad Internacional.

No tiene plantas de producción<sup>43</sup>. La tuvo, pero actualmente no tiene ninguna.

10) EMPRESA, S. Mercantil (Bizkaia)

Fecha: 21 y 22 noviembre 2017

Contacto: movilidad internacional.

Aunque se trata de una empresa con planta de producción en el Reino Unido, la persona de contacto concreta que la producción la realiza una filial de la empresa de allí por lo que no desplazan trabajadores desde aquí.

11) EMPRESA, S. Coop. (Gipuzkoa)

Fecha: 21 de noviembre 2017

Contacto: Asesoría Jurídica.

Disponen de normativa interna para cuestiones relativas a dietas y pluses pero los trabajadores que se desplazan al Reino Unido lo hacen por poco tiempo. Al no tratarse de trabajadores desplazados en el sentido interpretado por la jurisprudencia del TJUE, no se han preocupado del impacto del Brexit sobre esta cuestión.

12) EMPRESA, S. Coop. (Gipuzkoa)

Fecha: 21 noviembre 2017

Contacto: Departamento de Personal.

Disponen de normativa interna para cuestiones relativas a dietas y pluses pero los trabajadores que se desplazan al Reino Unido lo hacen por poco tiempo. Al no tratarse de trabajadores desplazados en el sentido interpretado por la jurisprudencia del TJUE, no se han preocupado del impacto del Brexit sobre esta cuestión.

13) EMPRESA, S. Coop. (Gipuzkoa)

Fecha: 20 noviembre 2017

Contacto: Departamento de personal.

---

<sup>43</sup> Esta empresa se nombraba entre las presentes en la reunión convocada sobre el impacto del Brexit por el Gobierno vasco en <http://www.irekia.euskadi.eus/es/tags/brexit> (último acceso: 24 noviembre 2017).

Hay muchos trabajadores que se desplazan con motivo de visitas comerciales, de modo que no se les paga ningún complemento. Sí se les abona algo por la puesta en marcha. Son trabajadores que se desplazan por un espacio temporal muy breve. Tienen una *normativa interna* donde se disponen los plus que cobran en concepto de viajes, dietas, hotel, etc., y en función del rango que tengan. La normativa no se publica por lo que no se puede acceder a ella. No se prevé que esta normativa cambie cuando se produzca el Brexit.

14) EMPRESA, S. Mercantil (Álava)

Fecha: 27 noviembre 2017

Contacto: Dpto. Recursos Humanos.

La empresa tiene una planta de producción en Reino Unido pero sus trabajadores son británicos

15) EMPRESA, S. Mercantil (Bizkaia)

Fecha: 27 noviembre 2017

Contacto: Dpto. Recursos Humanos.

La empresa tiene una planta de producción en Reino Unido pero sus trabajadores son británicos por lo que los trabajadores vascos se desplazan para hacer visitas técnicas o puntuales

### 3. ENTREVISTAS A INSTITUCIONES

1) ACCIÓN EXTERIOR. GOBIERNO VASCO

Fecha: 6 noviembre 2017

Contacto: Sra. Ainara Jauregi.

#### 1.1. Sobre la creación de una Comisión de seguimiento del Brexit

La Comisión se crea en el seno del Gobierno Vasco. Su objetivo es hacer el seguimiento de la negociación sobre el Brexit con dos claras finalidades: en primer lugar, adelantarse a las consecuencias del post-Brexit; y en segundo lugar, reducir los efectos

negativos y optimizar las nuevas oportunidades que puedan surgir para Euskadi. Hasta la fecha, la Comisión se ha reunido dos veces. Sin embargo, el tema de los trabajadores desplazados no ha sido objeto de ningún seguimiento en concreto.

Por otra parte, el Gobierno vasco nos aporta información sobre la reunión con la Embajada de España en el Reino Unido

“Recientemente, en marzo de 2017, la Embajada de España en el Reino Unido ha puesto en marcha una ventanilla única, para atender las consultas de sus ciudadanos/as en relación a las consecuencias que la salida del Reino Unido de la UE pueda tener en la situación personal y de sus familias.

Esta ventanilla es el punto único de entrada y salida de todas las consultas que se realicen en este sentido y con ella colaboran todos los servicios de la Embajada, además de los Consulados Generales de España en Londres y Edimburgo.

Además, la ventanilla permite organizar citas presenciales con interesados cuando la complejidad de su situación personal lo precise, así como organizar reuniones divulgativas con diferentes grupos de la colectividad española tanto en Londres, como en el resto del país.

A continuación se repasan los casos y los problemas más frecuentes que llegan a diario a la ventanilla:

➤ Residencia Permanente

- Cumplimentar el formulario para solicitar la residencia permanente es muy complicado (85 páginas).
- Muchas personas no consiguen justificar las ausencias del país, que puedan entrar en conflicto con el tiempo máximo permitido de permanencias fuera del Reino Unido durante los cinco años necesarios para tener derecho a la residencia permanente. Se recuerda que estas personas solicitantes no podrán ausentarse del país por un período superior de 6 meses.
- Es especialmente grave la situación de los estudiantes y las personas con recursos suficientes. Entre otras cosas, se les obliga a realizar la tramitación en papel y a presentar el Comprehensive Sickness Insurance (CSI), para solicitar la residencia.
- La obtención de la tarjeta de residencia permanente (Permanent Residence Card) resulta obligatoria para aquellas personas que deseen adquirir la nacionalidad británica. El importe de tramitación de la nacionalidad asciende a más de 1.200 libras y muchas personas se están lanzando a fin de conseguir un pasaporte británico que pueda sortear posibles problemas en el futuro.
- Son frecuentes los casos de personas que llevan un largo período de tiempo en el Reino Unido que nunca sintieron la obligación, ni se les

exigió, residencia permanente y que, a la hora de intentar conseguir esta documentación, descubren que no reúnen algunos de los requisitos exigidos para ser incluidas entre las personas elegibles (trabajador por cuenta propia; trabajador por cuenta propio o autónomo; estudiante; persona con recursos suficientes; y personas en busca de trabajo).

- Resulta alarmante la situación de algunas personas incluidas en la categoría de personas con recursos suficientes, como por ejemplo:
  - o Aquellas que dependen económicamente de un cónyuge o familiar británico y que, al no haber trabajado nunca no pueden presentar los certificados de retribuciones y cotizaciones anuales exigidas ni el CSI necesario.
  - o Personas jubiladas y numerosas "au pair" que normalmente trabajan en negro y, por lo tanto, no están registradas ante las autoridades locales.
  - o Las nacionales españolas casadas con nacionales británicos y con hijos también de nacionalidad británica que, al divorciarse o quedarse viudas, quedan totalmente desamparadas por la ley británica. Su situación es aún más grave si se tiene en cuenta que durante todo el tiempo que han permanecido en el país, han tenido acceso sin ningún tipo de impedimento al servicio de sanidad pública británica (*National Health Service*) sin exigirles el anteriormente mencionado CSI. Muchas de estas personas desconocían la necesidad de contar con un seguro médico y, en ocasiones, no pueden hacer frente a su coste. El posible resultado de esta situación es que si las autoridades británicas aplicaran la ley al pie de la letra, al no reunir el requisito del CSI, sus solicitudes de residencia permanente serían rechazadas. Actualmente existe un contencioso abierto entre el gobierno británico y la Comisión Europea sobre la posible equivalencia entre el acceso al NHS y el CSI, interpretación defendida por la UE pero que no habría sido aceptada por el Reino Unido.
- En caso de resultar rechazada la solicitud, el interesado puede recurrir la decisión o presentar de nuevo otra solicitud, intentando subsanar los posibles errores de la anterior. El problema es que a menudo, la comunicación oficial del Ministerio del Interior no precisa el motivo del rechazo, generando confusión y desamparo del interesado.
- Cada vez más personas deben presentar la tarjeta de residente permanente a la hora de solicitar préstamos hipotecarios. También se ha tenido constancia de esta misma exigencia por parte de algunas agencias inmobiliarias para arrendamiento.

Como dato, en 2016, las oficinas del Home Office recibieron 92.000 solicitudes de residencia permanente. De las presentadas en el segundo semestre, el 28% fueron rechazadas.

➤ Consultas relativas a asistencia sanitaria, cotizaciones a la Seguridad Social, y planes de pensiones

La consulta más frecuente respecto a la *Seguridad Social y empleo*, se refiere a las cotizaciones.

Cuando un ciudadano trabaja en un Estado miembro de la UE y cotiza en su vida laboral en más de un Estado, los Reglamentos de la UE garantizan que las cotizaciones serán siempre tenidas en cuenta a la hora de acceder a alguna prestación (por ejemplo desempleo, incapacidad o jubilación).

No es posible trasladar las cotizaciones de un país a otro. Las cotizaciones siguen constando en la Seguridad Social del país donde han sido abonadas y son válidas a efectos de totalización de periodos.

Los derechos a jubilación vienen dados por normas de coordinación de la UE que prevén la “totalización de períodos”, lo que significa que los periodos de seguro o empleo adquiridos en el marco de la legislación de un Estado miembro se computan, en caso necesario, para determinar el derecho a una prestación según la legislación de otro Estado miembro.

Este principio garantiza que, a la hora de decidir si un trabajador cumple los requisitos establecidos para tener derecho a una pensión, si el periodo durante el cual ha estado asegurado en un Estado miembro no es lo suficientemente largo como para adquirir el derecho a pensión en ese país, se tendrá en cuenta cualquier periodo de seguro que haya cubierto en otros países. Se recuerda que el número de años cotizados necesarios para percibir una pensión en el Reino Unido es de 10 años, mientras que en España es de 15.

En cuanto a la *asistencia sanitaria*, una de las principales inquietudes es la relativa al futuro de la Tarjeta Sanitaria Europea y su equivalente británico (European Health Insurance Card).

Actualmente cualquier trabajador/a de la UE en el Reino Unido (que cotice), tiene derecho a asistencia sanitaria en sus desplazamientos temporales a España, con cargo a la seguridad social británica.

Lo mismo es aplicable a los millones de turistas británicos que visitan España (16,9 millones en 2016), cuyos gastos de atención sanitaria asumidos en un primer momento por la sanidad española, son posteriormente reembolsados por el Reino Unido.

*Fecha de corte (“cut-off date”) para calcular el periodo de los 5 años para la residencia permanente*

Son muy numerosas las consultas y las preguntas sobre qué ocurrirá con las personas que no lleven 5 años en el Reino Unido el 29.03.2019.

La UE ha sido muy clara sobre este tema:

El acuerdo que se alcance con la UE debe salvaguardar el estatuto y los derechos derivados del derecho de la UE en la fecha de la retirada:

- de los ciudadanos de la UE de los 27 que residan/trabajen o hayan residido/trabajado en el Reino Unido.
- de los ciudadanos del Reino Unido que residan/trabajen o hayan residido/trabajado en la UE de los 27.

Se incluyen aquellos cuyo disfrute vaya a producirse en una fecha posterior, como por ejemplo, los derechos relativos a las pensiones y a la jubilación.

Estas personas deberían quedar “blindadas” o protegidas así de por vida, garantizándoles los derechos indivisibles (de residencia, trabajo, acceso a prestaciones sociales, etc.) derivados de la pertenencia del Reino Unido a la UE.

Ello implicaría, por lo tanto, que los beneficios derivados de la normativa de la UE en materia de sistemas de la Seguridad Social seguirían aplicándose a aquellas personas que llevan ya 5 años en el país pero también a aquellos que no alcanzarían el mínimo requerido de los 5 años para adquirir el derecho a la residencia permanente en el momento de materializarse el Brexit.

#### ➤ Doble Nacionalidad

En virtud del artículo 24 del Código Civil, las personas con nacionalidad española que adquieran la nacionalidad británica y desean conservar la nacionalidad española, deberán, en un plazo de 3 años hacer una declaración de conservación en el Consulado General de España en el que estén inscritos”.

## 2) CÁMARA DE COMERCIO DE GIPUZKOA.

Fecha: 31 octubre 2017

Contacto: Amaia Ferro (responsable Acción Exterior).

Se han reunido dos veces a nivel de Presidencia, concretamente en el seno del Departamento de Acción Exterior del Gobierno Vasco. Ha sido “al más alto nivel”: esto es, acudió el Director de la Cámara de Gipuzkoa.

La Cámara ha prestado atención al tema arancelario y a la incertidumbre que se cierne respecto de la venta de productos vascos post-Brexit. Entre sus socios, podría haber alguna empresa que cuenta con trabajadores desplazados pero no es lo habitual.

Se ha producido cierta suspensión en las inversiones de empresas frente a la incertidumbre que está generando el Brexit, aunque las empresas mantienen su interés en invertir en el Reino Unido.

## 4. EL CONVENIO COLECTIVO COMO HERRAMIENTA ÚTIL PARA LA ERA POST-BREXIT

### 4.1. Actual previsión en materia de movilidad geográfica de los convenios colectivos de las empresas con trabajadores desplazados al Reino Unido

(Véase el apartado 7. Anexo sobre Convenios Colectivos)

Los convenios colectivos hasta ahora analizados de empresas vascas con fuerte presencia en el Reino Unido no anticipan ningún escenario post-Brexit. Normalmente, se contemplan cláusulas relativas al traslado y desplazamiento internacional pero esos convenios no discriminan el Reino Unido de los otros destinos y, por tanto, ignoran la regulación y previsión del escenario post-Brexit. En realidad, son disposiciones referidas a los tiempos de presencia, permisos, viajes y dietas.

Atendiendo a dos factores clave en materia de negociación colectiva vasca, como son que el índice de convenios colectivos celebrados a partir de la reforma laboral del 2012 es muy bajo<sup>44</sup>; y que la duración de los convenios no suele ser muy extensa (con el cambio añadido del régimen de ultraactividad de los convenios, operado por la Ley 3/2012, y recogido en el actual art. 86 ET), era esperable que los convenios no nos depararan la solución a este problema.

Tras haber revisado los convenios colectivos de las empresas identificadas y, en su caso, la normativa interna de las empresas cooperativas objeto de esta muestra, se analizará qué posibilidades ofrece el instrumento del convenio colectivo en un escenario incierto de post-Brexit.

### 4.2. El convenio colectivo ante el Brexit

Algunas empresas con plantas de producción en Reino Unido de las consultadas nos han transmitido la idea de que los desplazamientos de trabajadores vascos se realizan en la fase de construcción de las plantas inglesas; o en aras a su puesta en marcha. Después,

---

<sup>44</sup> [http://www.crl-lbk.eus/images/infSociolaboral/Trimestral/III\\_trimestre\\_2017.pdf](http://www.crl-lbk.eus/images/infSociolaboral/Trimestral/III_trimestre_2017.pdf) (último acceso: 24 noviembre 2017). Sin embargo, parece que la situación de 2017 es mejor que la de hace un año aunque debido a la incidencia de la negociación colectiva estatal en el territorio vasco. En términos más concretos, al finalizar el mes de septiembre 2017, el 37,5% de la población trabajadora tenía sus convenios vigentes (vigencia ordinaria), el 42,9% los tenía en situación de prórroga, mientras que el 19,5% se encontraba con sus convenios decaídos y sin cobertura. En el ámbito estatal, el porcentaje de trabajadores con sus convenios vigentes se eleva al 65,4%.

los desplazamientos son de tan breve duración (semanas) que constituyen una excepción del principio de aplicación de la condición más favorable.

Con todo y con eso, creemos que algunas condiciones de trabajo pueden ser garantizadas si las empresas muestran disposición de hacerlo; un instrumento interesante es el convenio colectivo o el acuerdo colectivo empresarial. La norma más favorable que puede suponer aplicar la legislación británica respecto de algunas condiciones laborales más favorables para los trabajadores vascos en estos momentos, conforme a las disposiciones de la Directiva sobre desplazamientos temporales (art. 3) podría ser trasladada al convenio colectivo propio de las empresas vascas, o a los convenios de los sectores donde más trabajadores se desplazan. Y así, por ejemplo, en materia de salario, las empresas vascas y sus interlocutores sociales podrían establecer por convenio colectivo que mientras dure el desplazamiento al Reino Unido, el salario del trabajador desplazado será el que correspondiera de aplicar la legislación británica, si ésta resulta más favorable. Lo mismo puede ocurrir en otra de las materias citadas por el art. 3 citado, como la salud, la seguridad y la higiene en el trabajo.

En realidad, las previsiones más favorables que realiza la Directiva sobre desplazamientos temporales podrían integrarse en la negociación colectiva, de modo que ésta adquiriría una eficacia constitutiva de derechos.

De esta manera se podrían minimizar o, al menos, reducir, los efectos perniciosos del Brexit sobre los trabajadores desplazados; como, desde luego, si se abordara cuanto antes, se ganaría en seguridad jurídica. Sabemos que la situación de la negociación colectiva en la Comunidad Autónoma Vasca no es la más propicia para liderar este cometido, que no sólo compromete a las empresas sino también a los sindicatos; pero es hora ya de que los convenios colectivos recuperen el excelente papel que la legislación les confiere.

## CONCLUSIONES

El Reino Unido abandonará la Unión Europea en marzo de 2019, sin que se haya garantizado el principio de seguridad jurídica sobre los derechos que asistirán a las personas trabajadoras vascas que se desplacen a dicho país. Y ello porque los efectos del Brexit van a ser duros en el ámbito laboral y de Seguridad Social, pues el Reino Unido ya no se va a sentir vinculado a tener que garantizar los derechos y deberes derivados de la aplicación de las normas de derecho originario y de derecho derivado relacionadas con el principio de libertad de circulación de trabajadores.

Particularmente, ya no será garantía de aplicación de los derechos laborales del país de destino (en este caso, el Reino Unido) previstos en la Directiva 96/71/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento

de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios y la Directiva 2014/67/CE, de 15 de mayo de 2014, relativa a la garantía de cumplimiento de la anterior.

Más problemática incluso puede resultar la ausencia de garantías de los principios de totalización, de igualdad de trato o exportabilidad de prestaciones que hasta ahora habían sido garantizados por el Reglamento 883/2004, sobre coordinación de sistemas de Seguridad Social, si bien ya se apuntaba una tendencia restrictiva respecto a la última línea jurisprudencial y los cada vez más limitados pronunciamientos del TJUE en materia de acceso a determinadas prestaciones de los Estados miembros de acogida por parte de ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Se vislumbran tiempos duros para los trabajadores que se desplacen procedentes de otros países europeos, pues el Reino Unido siempre ha intentado conseguir algunas excepciones a la libre circulación de trabajadores en relación con determinadas prestaciones sociales y derechos de Seguridad Social. Esta tendencia a restringir los derechos de las personas que se desplazan al Reino Unido ya se ha podido ver plasmada tanto en las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 como en la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La información obtenida por las empresas ha sido desigual en cuanto a los datos facilitados como prácticamente idéntica respecto de la previsión (o falta de ella) empresarial del escenario post-Brexit en lo que se refiere a los trabajadores desplazados. La opacidad ha sido un obstáculo que ha sido difícil superar respecto de bastantes empresas. En realidad hay empresas que se han mostrado más dispuestas que otras a relatar cómo abordan esos desplazamiento en este momento; incluso a aventurar escenarios post-Brexit, pero, en cualquier caso, no es un tema que les preocupe en primera instancia. Además, muchas empresas han delegado este tema a sus asesores jurídicos.

Nos preocupa que no podamos constatar la hipótesis inicial de la cual partíamos en la solicitud de este proyecto, esto es, la previsible mayor sensibilidad de las empresas cooperativas en relación con esta cuestión. De la información que hemos obtenido de estas empresas, cuatro de un total de quince, no resulta que la forma societaria, en este caso, cooperativa, sea más favorable ni a preconizar el escenario post-Brexit ni, cuando llegue el caso, a cambiar las normativas internas que regulan los desplazamientos temporales en estos momentos. Debe indicarse, en cualquier caso, que no hemos podido acceder a la normativa interna que citamos, ya que ni es pública ni se nos ha facilitado una copia. De todos modos, las cuatro cooperativas consultadas han respondido que no tienen previsto cambiarla cuando el Brexit sea una realidad, por lo que la hipótesis de la que partíamos se desvanece por completo.

La información obtenida por las instituciones es también escasa en relación con el tema que nos ocupa, que es muy concreto. Se aplaude la creación de una Comisión

“ad hoc” por parte del Departamento de Acción Exterior del Gobierno Vasco, así como la apertura de una delegación del Spri en Londres. Sin embargo, y a pesar de no tener evidencias, las conversaciones mantenidas con ellos nos conducen a pensar que la movilidad de los trabajadores no ha sido un tema central de tratamiento en esos foros.

No obstante, creemos que el convenio colectivo puede jugar un papel constitutivo en el otorgamiento de derechos de aquellas personas vascas que se desplacen al Reino Unido. De esta manera se podrían minimizar o, al menos, reducir, los efectos perniciosos del Brexit sobre los trabajadores desplazados, de manera que las disposiciones de la Directiva 96/71/CEE sobre desplazamientos temporales (art. 3) podrían ser trasladadas al convenio colectivo propio de las empresas vascas, o a los convenios de los sectores donde más trabajadores se desplazan y evitar, de esta forma, situaciones no deseables de dumping social.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARNARD, C., “Law and Brexit”, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 33, Issue 1, March 2017.
- CABEZA PEREIRO, J., “La libre circulación en la Unión Europea: entre movilidad económica y ciudadanía”, *Derecho social Internacional y Comunitario*, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 122, 2016, pp. 19-39.
- DE LUCAS MARTÍN, J., “La construcción de espacios anómicos para inmigrantes y refugiados. Sobre la reciente evolución de las políticas de la Unión Europea”, *Administración y Ciudadanía: Revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 11, núm. 1, 2016.
- EICKE, T., ‘Could EU citizens living in the UK claim acquired rights if there is a full Brexit?’, Lexis PSL, 11 April 2016.
- FERNÁNDEZ ROZAS, “Brexit 2: Comienzo de las negociaciones e inicio de los debates conducente a la Gran Ley Derogatoria británica (Great Repeal Bill)”, *La Ley Unión Europea*, nº 51, 2017.
- FERNANDEZ TOMÁS, A. y LÓPEZ GARRIDO, D., “The impact and consequences of Brexit on acquired rights of EU citizens living in the UK and British citizens living in the EU-27”, Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, 2017. <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>
- FREEDLAND, M., “Reinforcing the Philosophical Foundations of Social Inclusion – The Isolated Worker in the Isolated State”, in COLLINS, H., LESTER G. & MANTOUVALOU V. (eds.), *Philosophical Foundations of Labour Law*, Oxford University Press (forthcoming 2017).
- FREIXES SANJUÁN, “El Brexit y sus implicaciones”, *Diario La Ley*, nº 8791, 2016.
- FOTINOPOULOU BASURKO, O., “La movilidad internacional de trabajadores. Novedades normativas y jurisprudenciales en materia de contratos de trabajo plurilocalizado”,

*Derecho social Internacional y Comunitario*”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 122, 2016, pp. 109-126.

LÓPEZ LÓPEZ, J., “Libre prestación de servicios y reembolso de gastos médicos”, *Revista de Derecho Social*, nº 4, 1998.

MANGAS MARTÍN, A, “La retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *Foro, Nueva Época. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, vol. 19, nº 1, 2016.

MARTÍN-POZUELO LÓPEZ, “El “turismo social” en la Unión Europea antes y después del “Brexit”. comentario a las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de febrero y 14 de junio de 2016. *Información Laboral*, nº 3, 2017.

ORDÓÑEZ SOLÍS, G., “La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE”, en AA.VV., “La crisis de las personas refugiadas y su impacto sobre la UE”, EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2016.

TERRADILLOS ORMAETXEA, M.E., “Los derechos fundamentales sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 92, 2011, págs. 53-74.

## ANEXO DE CONVENIOS COLECTIVOS

*Convenios Colectivos (CC) empresas con plantas de producción en el Reino Unido  
Cláusulas relacionadas con el desplazamiento temporal de trabajadores en un marco internacional*

EMPRESA	CONVENIO COLECTIVO	ÁMBITO	CLÁUSULAS - COMENTARIO
IDOM (Bizkaia)	Resolución de 9 de octubre de 2013, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el XVII Convenio colectivo nacional de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos.	ESTATAL	No hay cláusulas sobre el tema objeto de estudio
GESTAMP (sede social: Madrid)	Convenio Colectivo de la empresa Gestamp Bizkaia, S.A. (código de convenio número 48100432012013). Resolución del Delegado Territorial de Trabajo, Empleo y Políticas Sociales de Bizkaia del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, por la que se dispone el registro, publicación y depósito del Convenio Colectivo de la empresa Gestamp Bizkaia, S.A. (código de convenio número 48100432012013). BOB núm. 229, Viernes, 28 de noviembre de 2014	CC PROPIO	No hay cláusulas sobre el tema objeto de estudio <b>DISPOSICIONES ADICIONALES</b> Primera En lo no regulado en este Convenio de Empresa, se aplicará el convenio colectivo provincial de la industria siderometalúrgica de Bizkaia. En tanto y en cuanto, no se firme otro convenio provincial del Metal de Bizkaia, el convenio de referencia será el último de eficacia general. Desde 2002, sólo existen revisiones salariales de este convenio colectivo
SENER (Bizkaia)	CONVENIO COLECTIVO SECTOR INGENIERÍA	ESTATAL	Arts. 37,6 y 7: 6. "La movilidad geográfica de los trabajadores tendrá las limitaciones y se regirá por lo que establecen las normas contenidas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores". 7. "El trabajo que presten los trabajadores españoles contratados en España al servicio de empresas españolas en el extranjero se regulará por el contrato celebrado al efecto con sujeción a la legislación española y al presente Convenio. En consecuencia, dichos trabajadores tendrán como mínimo los derechos económicos que les corresponderían caso de trabajar en territorio español. El trabajador y el empresario pueden someter sus litigios a la jurisdicción laboral española. El personal desplazado por la empresa a país extranjero, tendrá cubierto, a cargo de ésta, la asistencia médica y hospitalaria que precise el trabajador durante el tiempo de su desplazamiento y por el procedimiento que concierte la empresa.
CIE Automotive (Bizkaia)	CONVENIO COLECTIVO DE CIE UDALBIDE, S.A. 2014-2017	CIE AUTOMOTIVE NO TIENE CC PROPIO (EMPRESAS)	No hay cláusulas relevantes sobre el tema objeto de estudio

ITP (Bizkaia)	INDUSTRIA DE TURBO PROPULSORES, S.A. (ITP). Industria de Turbo Propulsores, S.A. (ITP) BO. Bizkaia 28 noviembre 2000.		CC derogado
AERNOVA (Araba)	Convenio colectivo de empresa para los años 2016- 2020 en Aernova Aeroestructuras Álava, SA BOTHA viernes, 30 de septiembre de 2016 • Núm. 110		ART. 27: MOVILIDAD GEOGRÁFICA: dietas y otros. Especifico (dietas adicionales): Desplazamientos internacionales: 50,00 euros por día de desplazamiento, salvo Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá donde corresponden 60,00 euros.
CAF (Gipuzkoa)	<i>RESOLUCIÓN del Delegado Territorial de Trabajo, Empleo y Políticas Sociales, por la que se dispone el registro, publicación y depósito del convenio colectivo de la empresa Limpieza de las Instalaciones de CAF Beasain Gipuzkoar (código 20100831012016).</i> BOG 11 julio 2016		No hay cláusulas relevantes sobre tema objeto de estudio Art. 13 – contempla disposiciones relativas al traslado y desplazamiento internacional pero no distingue el Reino Unido de los otros destinos y, por tanto, ignora la regulación del escenario post-Brexit. En realidad, son disposiciones referidas a los tiempos de presencia, permisos, viajes y dietas.
HINE		NO CC PROPIO	
GKN DRIVELINE ZUMAMIA (matriz inglesa)	<i>RESOLUCIÓN del Delegado Territorial de Trabajo, Empleo y Políticas Sociales, por la que se dispone el registro, publicación y depósito del convenio colectivo de GKN Driveline Zumaita, S.A. (planta de Legazpi) (código 201003561012014).</i> BOG 5 FEBRERO 2014	CC PROPIO	Una disposición relativa a la movilidad geográfica: <i>Artículo 44. Modificación sustancial de condiciones de trabajo y movilidad geográfica.</i> Reitera sumariamente lo dispuesto en art. 40 ET
ORBINOX	RESOLUCION del Delegado Territorial de Trabajo, Empleo y Políticas Sociales, por la que se dispone el registro, publicación y depósito del Convenio Colectivo de Orbinox, S.A. (código 20100342012013). BOG 6 ABRIL 2013	CC PROPIO	<i>Artículo 10. Dietas y kilometraje.</i> Importe kilometraje internacional: 0,42 euros/km.
BABCOCK MONTAJES ELÉCTRICOS		NO CC PROPIO	



# *La oportunidad del Brexit: Un caso precursor para reformar y actualizar los conceptos democráticos, del estado y de la nación en el contexto europeo y vasco<sup>1</sup>*

POR DR. MATTHIAS MAJOR

*Investigador UPV/EHU*

1. Introducción
  - 1.1. Metodología
2. Breve historia del Brexit: cuestiones y conflictos surgidos
3. Las cuestiones nacionales, el Brexit y Euskadi
  - 3.1. El Reino Unido como familia de naciones, sus conflictos y efectos
  - 3.2. El Brexit y las comunidades nacionales en el Reino Unido
  - 3.3. El Brexit, el concepto de la democracia y la diversidad nacional
  - 3.4. Las cuestiones abiertas vistas desde el prisma de Euskadi
4. Democracia plurinacional: ¿del nivel Europeo al nivel estatal?
5. Euskadi en la Unión Europea post-Brexit. ¿Quo vadis?
  - 5.1. La implementación de la democracia plurinacional al nivel estatal
  - 5.2. El Comité Europeo de las Regiones 2.0
  - 5.3. La “dinamarquización” en cuestiones Europeas: ¿un enfoque viable?
  - 5.4. Euskadi en los escenarios
6. Conclusiones
7. Referencias

## 1. INTRODUCCIÓN

El referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea el 23 de junio de 2016 marca un dato histórico en Europa y en la historia de la integración supranacional. Por primera vez, un estado miembro entero<sup>2</sup> celebró un referéndum

<sup>1</sup> Premio FJL Universitas 2017 de investigación universitaria. Accésit 2.

<sup>2</sup> El primer *exit* en el contexto de una Integración europea más avanzada fue en 1985 cuando Groenlandia, parte del Reino de Dinamarca, salió de la UE tras haber votado en contra del acceso por segunda vez. Tanto el segundo voto de Groenlandia, como el de la mayoría de las Islas Feroe –también parte del Reino de Dinamarca– se respetó y los intereses fueron defendidos por el Reino de Dinamarca en las negociaciones sobre las futuras relaciones entre Groenlandia y la UE.

sobre este asunto y ocurrió lo que menos se preveía: la mayoría de los británicos votó a favor de la salida de la UE.

A primera vista puede parecer que el hecho de que una mayoría de los británicos votase a favor del llamado *Brexit* cierra el asunto, ya que el Reino Unido saldrá y la voluntad del conjunto británico se respetará como base de las nuevas relaciones entre ambas partes. Sin embargo, una segunda mirada revela, que es ahora, precisamente, cuando se abren muchas cuestiones, y no solo cuestiones en relación con el Reino Unido, sino también para la UE en su conjunto y también para Euskadi.

Cuestiones sobre la evaluación de un referéndum en un Estado donde el término “family of nations” es un término aceptado e históricamente correcto, cuestiones sobre la interpretación de la legalidad vs. la legitimidad en este contexto plurinacional. ¿Es justo y coherente, que los escoceses y los norirlandeses en su *de facto* reconocimiento como naciones propias tengan que subordinarse al voto inglés y galés rural?

Cuestiones sobre Euskadi, que surgen en el contexto del *Brexit* por similitudes entre España y el Reino Unido por una parte. Si se considera que la imposición del voto del conjunto del Reino Unido no es algo coherente ni justo, ¿qué posibles efectos puede tener para evaluar la situación de Euskadi y sus demandas políticas en España? Y, del mismo modo, en Europa con la crisis en Cataluña y una serie de territorios con demandas parecidas.

Cuestiones también sobre el posible impacto para la UE, que se encuentra en un momento importante de su desarrollo y en un debate sobre la forma de su futura integración. ¿Qué oportunidades y desafíos se abren para la UE con el *Brexit*, sobre todo en el contexto de una serie de crisis: económica, de la migración ilegal masiva y la fractura entre la Europa del oeste y la centro-oriental? Surge la cuestión de si la UE puede o debe posicionarse ante demandas políticas en territorios en estados con realidades plurinacionales. En este sentido, ¿es realmente un conflicto intraestatal, o es una cuestión pendiente europea? ¿Cómo se debe gestionar esta cuestión? ¿Puede la UE servir como un modelo de referencia para la integración de la diversidad estatal, o se requiere un enfoque más pragmático y menos profundo para dirigirse a las cuestiones como la del futuro de Euskadi en la Unión Europea?

## 1.1. Metodología

El artículo fue terminado en otoño de 2017, en una época de completa incertidumbre, cuando todavía un año y medio después del referéndum no se había alcanzado ningún acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido.<sup>3</sup> Por lo tanto, el artículo puede basarse

---

<sup>3</sup> Exactamente la víspera de entregar el texto se ha conocido que podría haber un principio de acuerdo que permitiría avanzar hacia la segunda fase de las negociaciones referidas a la futura relación entre el Reino Unido y la UE.

solo en una serie de interpretaciones de hechos históricos, en enfoques comparativos entre el Reino Unido, España y la UE, en el desarrollo y la promoción de modelos hipotéticos para el futuro al nivel estatal para mantener una actitud optimista-realista sobre el desarrollo de la futura integración de la UE en el contexto del *Brexit*.

Para analizar el impacto del *Brexit* en Euskadi, como desafío y como oportunidad, se requiere primero un marco general de la situación. Por lo tanto, una investigación de la historia del *Brexit* y del euroescepticismo británico se realiza en la primera parte.

La segunda parte compara la situación de facto plurinacional dentro del Reino Unido y enfrenta esa realidad al *Brexit* y las cuestiones abiertas mencionados en la introducción del artículo. No obstante, para entender este impacto del Reino Unido sobre Euskadi se realiza un análisis de estas cuestiones visto desde el prisma de Euskadi. En realidad, estas cuestiones están abiertas y requieren un enfoque no solo estatal, sino también europeo si se toma en serio la integración europea. Aquí se discute el enfoque de la democracia plurinacional, un enfoque relativamente nuevo y no solo teórico, sino conceptualizado a partir del único modelo real parecido, la propia Unión Europea, y que presenta un gran potencial para enfocarse de una manera más constructiva y cercana a la ciudadanía y los conflictos nacionales en los estados miembros, a la vez que permitiría profundizar la integración europea.

Finalmente, se evalúan en las conclusiones los resultados de las investigaciones y el tipo de impacto que pueda tener el *Brexit* en Euskadi desde el punto de vista político, de la gestión territorial, de la cuestión democrática, de legalidad y legitimidad, así como también económica.

## 2. BREVE HISTORIA DEL *BREXIT*: CUESTIONES Y CONFLICTOS SURGIDOS

El *Brexit* no se produjo por casualidad y, aunque mucha gente, entre ellos muchos expertos, no previeron el voto a favor del *Brexit* en 2016, se pueden identificar toda una serie de razones por las que la mayoría del Reino Unido votó a favor de salir de la Unión Europea. Para analizar los impactos del *Brexit* para la Unión Europea y para Euskadi, hay entonces que entender el *porqué*. Un cambio tan radical, una retirada después de unos 45 años de integración europea requiere y merece un análisis científico. A su vez, para entender la retirada de este proyecto europeo, el análisis debe empezar por las razones por las que el Reino Unido entró a formar parte de ese proyecto.

El proceso de unificación del continente europeo tiene, entre otras, raíces inglesas. En concreto, Sir Winston Churchill preconizó en 1946 en Zurich la unidad europea con la creación de unos Estados Unidos Europeos (Pointing 2002: 41). La idea de un

*Sonderweg*<sup>4</sup> inglés en el desarrollo global y europeo ya se reflejaba cuando Churchill, apoyando la idea de una cierta unidad europea, marcó el papel del Reino Unido, cuando dijo: “We are with Europe, but not of it”. Estamos con Europa, pero no como parte de la misma. Una posición que ya defendió antes de la Segunda Guerra Mundial (Ichijo 2011: 212, Larres 2002: 143). En el contexto de la Guerra Fría, su visión fue un orden occidental liderado por los Estados Unidos, una Europa unida y federal y el Imperio Británico en el occidente, compitiendo con la Unión Soviética en el oriente (Pointing 2002: 40; Grob-Fitzgibbon 2016: 17). En estos momentos, Churchill no preveía con claridad el futuro papel del Reino Unido a nivel global. Ya no era una gran potencia al nivel de los EEUU y la URSS. De todas formas, la caída formal del Imperio Británico, con la pérdida de sus colonias, duraría casi medio siglo más y la Mancomunidad de Naciones (*Commonwealth*) nunca formaría una alianza de estados fuerte y competitiva en el nivel económico y político. Había dos opciones: o perder cada vez más importancia en el mundo, quedarse dentro de su alianza con los estados del antiguo imperio, política y económicamente poco relevantes, o tomar la iniciativa y formar parte del modelo exitoso de Europa occidental, después de haber visto que la Asociación de Libre Comercio (EFTA) tampoco pudo desarrollarse como un modelo competitivo frente a las Comunidades Europeas.

El Reino Unido decidió formar parte y, junto con Dinamarca e Irlanda, accedió a las Comunidades Europeas en 1973. De todas formas, el acceso del Reino Unido a las Comunidades Europeas tampoco fue esperado con los brazos abiertos. Cuando en 1961 el Reino Unido solicitó su acceso a las Comunidades, Francia, personificada por el presidente De Gaulle, se opuso al acceso del Reino Unido y solo con el cambio político en Francia por Georges Pompidou, se abrió el camino para la entrada del Reino Unido a la estructura supra-estatal en construcción (Camps 2015: 501).

A pesar de que en el referéndum de 1975, una amplia mayoría de más del 64% de los ciudadanos británicos votó a favor de entrar en las Comunidades Europeas, el papel del Reino Unido en la integración europea no se zanjó. Unos pocos años más tarde, en 1979, Margaret Thatcher se convirtió en la primera ministra del Reino Unido. Su política fue desde el principio contraria a una integración más intensa, con implicaciones políticas cada vez más amplias. Su intención fue la renegociación de la contribución económica de Reino Unido en las CE, que fue el primer conflicto serio entre un estado miembro y las CE (McComrick 2015: 305). Un hito en la historia de las relaciones entre las instituciones europeas y el Reino Unido fue el llamado Cheque Británico, negociado por la misma Margaret Thatcher. El acuerdo se refería a un descuento respecto a la aportación fiscal del Reino Unido a las instituciones europeas, una condición especial y

---

<sup>4</sup> La expresión *Sonderweg*, de origen alemán, describe un desarrollo particular de una entidad. En este contexto, la expresión se refiere al Reino Unido con su relación especial con las instituciones europeas y la integración europea.

exclusiva del Reino Unido, que llevó a desavenencias entre Westminster y los gobiernos de Francia y Alemania, pero que fue finalmente aprobado por el Consejo Europeo en 1984 (McGowan/Phinnemore 2015: 490). Aunque fue previsto solo como solución temporal, el Cheque Británico se ha mantenido hasta hoy y causaba el resurgimiento de la pregunta sobre el futuro del acuerdo a finales de los años 1990 y principios de los años 2000. Cuando el acuerdo fue negociado, la economía británica no tenía la misma fuerza y el 80% del dinero fue redistribuido y reinvertido en agricultura, lo que no era muy lucrativo para el Reino Unido (McGowan/Phinnemore 2015: 490-491).

En el tiempo de su gobierno cayó también la Guerra de las Malvinas, en que por última vez el Reino Unido pudo brillar como cuando todavía era un actor importante a nivel mundial. La victoria dio, sin duda, un empuje al nacionalismo británico.

Al margen de las diferencias en las aportaciones fiscales a las instituciones y al proyecto europeo, la cuestión de la creación de una moneda común europea causó nuevas tensiones entre Westminster y Bruselas. Mientras el gobierno británico apoyó el mercado común, se mantuvo muy escéptico a la hora de una integración fiscal y a comprometerse con políticas sociales comunes, como la Carta Social Europea, que formaba parte del Tratado de Maastricht en 1992. Tanto respecto al compromiso social como al proyecto de la moneda común, el Reino Unido decidió no unirse y mantenerse fuera de otros proyectos en común: por ejemplo, el primer ministro Tony Blair entró con retraso en la Carta Social Europea (Jones/Norton 2014: 568). De todas formas, el hecho de que el Reino Unido no se unió al proyecto de la moneda común también fue visto como un obstáculo menos por los que impulsaron el proyecto, y a la vez los euroescépticos en el Reino Unido fueron calmados (Gifford 2008: 118). Aunque el acceso de los estados miembros a la moneda común era teóricamente obligatorio, el Reino Unido se reservó la posibilidad de elegir quedarse fuera (*opt out*) junto con Dinamarca y también, de facto, Suecia.

Otro punto significativo y hoy en día una de las cuatro columnas de la UE, el libre movimiento de las personas, plasmado en el acuerdo de Schengen, también fue evitado por el Reino Unido. El acuerdo de Schengen, que tuvo sus orígenes en 1985 entre Bélgica, Francia, Luxemburgo, los Países Bajos y Alemania Occidental fue expandido en 1995 por el Área de Schengen, incluyendo países no miembros de la Unión Europea como Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega. El hecho de que el Reino Unido (e Irlanda) no formaran (y no forman) parte de Schengen es en realidad una violación de las cuatro libertades de la Unión Europea, de las ideas y valores básicos, de un derecho, que se proponía con el proyecto europeo.

Como parte del Tratado de Lisboa, la Carta de Derechos Fundamentales fue incluida y ratificada por la mayoría de los Estados miembros, salvo Polonia y el Reino Unido. Una de las razones fundamentales para el Reino Unido fue su política laboral y la posibilidad

de que la ratificación de dicha Carta pudiese debilitar las restricciones respecto a las huelgas (Palmisano 2015: 102).

Otro campo de la integración europea en que el Reino Unido no participa plenamente, sino dependiendo de cada caso, es la colaboración en el espacio de libertad, seguridad y justicia, un hecho que fue formalizado en las negociaciones del Tratado de Lisboa. En este caso, se reservó la posibilidad no de un *opt out* en momentos particulares, sino de un *opt in*, que significa, que decide unilateralmente, si participa o no.

Un punto crucial fueron las crisis que afectaron a la Unión Europea: La crisis del Euro, que hasta hoy en día ha debilitado significativamente al euro como moneda compartida, la crisis de los bancos, que influyó fundamentalmente en la crisis anteriormente mencionada y, desde la guerra en Siria, la crisis de migraciones masivas, especialmente en 2015. En estos choques externos, la Unión Europea no pudo crear una política común respecto a estas cuestiones ni encontrar las soluciones adecuadas, respetando la posición de todos los países. La debilidad de la Unión Europea como actor político, o incluso la limitada posibilidad de crear unas respuestas estables, fue visibilizado y acentuado por los euroescépticos, lo que en el Reino Unido se plasmó en el auge del partido UKIP (Outhwaite 2017: 145; Berend 2016: 164).

Cuando se analizan las relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido, también se debe mencionar la política exterior del Reino Unido, vista desde el punto de vista de la integración europea, y especialmente la política de defensa. Ya fue mencionada la Guerra de las Malvinas entre Argentina y el Reino Unido, y sin participación oficial de terceras fuerzas como la OTAN o la Comunidad Europea. Luego, el Reino Unido participó en la Guerra de Golfo 1990/91 como una de las fuerzas cruciales y participó también en la Guerra de Afganistán y en la Guerra de Irak como participante crucial en la invasión y la ocupación del país en 2003. Además de su incorporación a la OTAN, el Reino Unido mantiene hasta hoy en día relaciones especiales en la cooperación con los EEUU, Australia, Nueva Zelanda y Canadá, conocido como los *Five Eyes* o, más oficial, el tratado de seguridad entre el Reino Unido y los Estados Unidos (UKUSA), una alianza que nació en la Guerra Fría y que ha sobrevivido hasta hoy<sup>5</sup>.

Las razones para el *Brexit* son diversas, los enfoques multidisciplinares y los expertos todavía analizan el *cómo*. Lo que si se puede resumir son unos hechos y unas observaciones, que han sido presentados en este capítulo. Es obvio, que el Reino Unido nunca quiso formar parte plenamente del proyecto Europeo y aunque los planes de Churchill no podían realizarse, por hechos incontrolables para el Reino Unido, la pauta general de estar *con*, pero no *en* Europa fue mantenida. Estaba dentro, pero con condiciones muy especiales y exclusivas y tenía más *opt outs* que otros Estados miembros. No participaba

---

<sup>5</sup> The Stationary Office 2013: 20 House of Commons. Scottish Affairs Committee. The Referendum on Separation for Scotland, Session 2013-14

en varias áreas centrales, ni compartía una clave del proyecto europeo, que es el libre movimiento de las personas. Su visión en general fue otra, no fue la visión continental, sino una visión bastante especial, una visión insular.

La estructura europea se ha mostrado flexible en ceder esta pertenencia al club particular pero la forma y la dirección de la integración desde el principio no fue exactamente lo que fue apoyado por Westminster. Luego, la pertenencia y relación especial al mundo anglosajón, especialmente en la política de defensa, y los choques externos llevaron al Reino Unido a una mezcla de razones y desarrollos, que mostraron diferencias fundamentales. No es que no se pudiese haber renegociado un nuevo acuerdo entre ambos actores –eso ya se negoció con la condición de que saliera el *remain* (Heffernan et. al 2016: 265). El conjunto del Reino Unido votó el 23 de junio 2016 con una mayoría justa, pero con mayoría, a favor de salir de la Unión Europea con la que desde el principio mantuvo un *Sonderweg*, ya que desde el principio no se sentía realmente a gusto dentro de ese esquema y esa visión de la integración.

Ahora bien, si bien es cierto que el Reino Unido en su conjunto votó a favor de salir de la Unión Europea, ya un primer análisis del voto deja claro que existen diferencias significativas respecto al voto en las distintas partes que componen el Reino Unido, en clave socio-política y nacional, ya que el Reino Unido se entiende como una familia de naciones, o más bien, como un Estado compuesto por varias naciones. Ese hecho ha quedado claro, sobre todo en los últimos años, tanto por los partidos estatales como por los territoriales y es respaldado por todas las encuestas recientes en cuanto a la tendencia a la normalización y aceptación de dicha realidad (Revest 2014: 70; The Stationary Office 2013: 441).

Por lo tanto, ver el voto del *Brexit* como un voto homogéneo *en bloque* no permitiría una comprensión los debates actuales que están surgiendo fruto del *Brexit* en el ámbito de las cuestiones nacionales, democráticas, territoriales, económicas y de gobernanza relacionadas, así como sus potenciales impactos para Euskadi. El objetivo de este análisis es investigar dichos impactos y sus posibles efectos, tratando de identificar unas conclusiones básicas, quizás una mirada al futuro o a posibles escenarios.

### 3. LAS CUESTIONES NACIONALES, EL *BREXIT* Y EUSKADI

Ya se ha mencionado que existe una conciencia consensuada en el Reino Unido de que el estado británico es un estado compuesto por sus naciones. No sólo el antiguo primer ministro, David Cameron, lo declaró el día después del referéndum escocés en 2014, sino que los partidos británicos –tanto los estatales como los territoriales– defienden esto como algo natural. Para eso hay que entender la historia del Estado británico. La recapitulación de la historia británica no es el objeto del estudio, pero una mirada por

encima abre las posibilidades para tomar un ejemplo para Euskadi y la mentalidad existente en otros contextos europeos respecto a la pluralidad nacional de un Estado.

### 3.1. El Reino Unido como familia de naciones, sus conflictos y efectos

El Reino Unido nunca se entendió como un estado-nación clásico en el sentido europeo continental, ya sea el nacionalismo estatal étnico, como sucedía tradicionalmente sobre todo en Europa central, o el nacionalismo cívico, como el francés o, más tarde, los EEUU. Aunque expertos como Michael Keating mencionan la creación del estado-nación en un estudio junto al francés, español e italiano, el Reino Unido ha mostrado aquí también un *Sonderweg*. No se trataba de conseguir la disolución de las entidades e identidades, sino la inclusión e integración de dichas entidades, identidades y sus instituciones en el Reino Unido. Primero, el Reino Unido surgió por la *union* de las coronas de Inglaterra y Escocia, una union política *de jure* voluntaria, que fue negociada por ambas asambleas, una diferencia básica en comparación con otros Estado-nación, que fueron fundados por conquistas militares o incorporaciones eliminando las instituciones que expresaban identidades distintas (Keating 1988: 25). Los parlamentos inglés y escocés fueron abolidos —el último hasta su restablecimiento como parlamento regional en 1999—, y unidos en el parlamento de Westminster, donde, por pura matemática, la voz inglesa superaba en número desde luego a la voz escocesa. De todas formas, la distinción nacional no fue abolida, sino subrayada por la continuación del funcionamiento de varias instituciones y sistemas: en lo jurídico, lo eclesiástico, el gobierno local, el sistema bancario, las universidades seguían funcionando y Escocia disfrutó de una semi-independencia (Brown 2002: 73). A la vez, las instituciones británicas, dominadas por ingleses, fueron conscientes de ello y de la importancia de no provocar cierto descontento en la sociedad escocesa, que seguía siendo consciente de su diferencia. Por lo tanto, cuando las demandas nacionales escocesas surgieron en el Reino Unido, la reacción fue diferente a la vista en otros Estados (Keating 1988: 27). La elite escocesa también disfrutaba de la existencia del Imperio Británico y su acceso al mercado mundial, y el imperio fortalecía la identidad estatal del Reino Unido (Brown 2002: 75; Keating 1988: 56). El surgimiento del nacionalismo escocés surge en paralelo al surgimiento de varios nacionalismos en Europa a principios del siglo XX y coincide con el descenso del Reino Unido y la importancia de la cuestión social dentro del Partido Nacional Escocés (SNP), que hasta hoy es el representante político del nacionalismo escocés y que surgió en votos y superó en la última década al laborismo y a los conservadores (McCrone 2002: 15). Ser escocés y británico no era una contradicción, sino una identidad adicional.

La pregunta sobre cómo se sienten los escoceses hoy en día no es tan fácil de responder ya que existen datos diferentes. ScotCen, una parte integral de NatCen Social Research indica que, al parecer, esa doble identidad ha pertenecido como identidad mayoritariamente compartida en la sociedad escocesa hasta la actualidad, donde casi 2/3 de los ciudadanos se definen como *igualmente escocés y británico*, lo que ha aumentado un diez por ciento en los últimos quince años, seguido por la opción *más escocés que británico*, que bajó un diez por ciento.<sup>6</sup> Cuando se obliga a elegir la nacionalidad, alrededor de 2/3 han elegido escocés, seguido por la opción británica que ronda el veinte por ciento y que ha subido en los últimos 15 años<sup>7</sup>. Hay que mencionar que las encuestas llegan solo hasta 2014, es decir, el año del referéndum sobre la independencia de Escocia.

La Universidad de Manchester, en otro estudio publicado en agosto 2014, ha llegado a conclusiones diferentes. Según sus encuestas e interpretaciones, el 61% de los encuestados declara la nacionalidad escocesa como su única identidad nacional, mientras la segunda opción, con un 22%, fue la de sentirse *más escocés o igualmente escocés y británico*<sup>8</sup>. En total un 83% que incluye en su nacionalidad la escocesa.

Aunque existe una diferencia significativa entre ambas publicaciones, se puede observar que ambas indican que una muy amplia mayoría incluye la nacionalidad escocesa como identidad nacional única o compartida. Es decir, no cabe ninguna duda de la existencia de la nación escocesa en la sociedad.<sup>9</sup> También se debe añadir que la identidad nacional no es algo estático o fijo, sino que depende de diversas circunstancias y factores y va variando con el paso del tiempo.

Gales tiene una historia asociada con el Reino Unido diferente que Escocia. En este caso no se produjo una unión política, sino una conquista militar y una incorporación hostil en el siglo XVI. En este caso no hubo una integración de las instituciones y de la sociedad galesa, sino una imposición y una asimilación a la sociedad, el sistema y las instituciones inglesas, que se prolongó durante los siglos siguientes (McLean et al. 2014: 185). El nacionalismo galés se basó en el renacimiento de la lengua y de la cultura galesa y no tanto en defender intereses políticos diferenciales, ya que los intereses galeses fueron incluidos y expresados en el siglo XIX en el Partido Liberal y luego por el laborismo, que

---

<sup>6</sup> What Scotland Thinks. 'Moreno' national identity.

<sup>7</sup> What Scotland Thinks. 'Forced choice' national identity

<sup>8</sup> The University of Manchester. Who feels Scottish? National identities and ethnicity in Scotland, p.2

<sup>9</sup> A este respecto, merece recordarse el informe Kilbrandon, publicado en 1973, sobre las estructuras de gobierno del Reino Unido y que concluía señalando que es una discusión inacabable intentar definir el concepto de nación o tratar de establecer los criterios sobre si un colectivo es o no una nación, debiendo dejar al propio pueblo lo que piensa de sí mismo. El propio Eduardo García de Enterría, quien fue presidente de las dos comisiones de expertos que se crearon en España para definir el proceso autonómico, consideraba este criterio, compartido por los clásicos españoles sobre el tema, el único razonable (Cfr. Filibi, 2007: 351).

posiblemente previno el surgimiento de partidos nacionalistas (Heyck 2013: 382). El voto nacionalista galés ha sido en términos generales bajo, mientras la identidad nacional galesa está considerada muy alta. El censo de 2011 indica, que 2/3 de los galeses se identifican como “solo galeses”, mientras la doble identidad nacional (británico y galés) se sitúa entre 20%-30%<sup>10</sup>. La Universidad de Manchester llega a números parecidos (58%), mientras que un 7% se identifica con la doble nacionalidad<sup>11</sup>. En otras palabras, la nación galesa existe para una gran parte de la población galesa.

En ambos casos se puede ver que existe una naturalidad en cuanto se trata de la existencia de naciones sin su propio Estado, pero compartiendo el Reino Unido. No existe una identidad nacional vinculada directamente con el Estado.

El caso de Irlanda del Norte tiene otra naturaleza, ya que se trata de un conflicto principalmente entre dos bandos, por uno el británico, que incluye, reúne e integra a los sucesores de los colonos ingleses y escoceses protestantes, y el bando irlandés. Irlanda del Norte no tuvo lugar como nación igual a la escocesa o la inglesa, sino que se puede hablar de una “britanización” del Noreste de la Isla por la colonización con el objetivo de pacificar y superar en número a la población irlandesa (Morgan 2014: 81). El conflicto irlandés y británico ha dejado una división fundamental, tradicional y generalizada, entre protestantes británicos y católicos irlandeses.

De todas formas se ha producido en los últimos años una identidad nacional norirlandesa. Respecto a la totalidad de la población, un 41% de la población se identifica como británico, un 25% como norirlandés y un 25% (Garry/McNicholl 2015: 3). El estudio demuestra, que en ambos grupos religiosos<sup>12</sup> se demuestran unas cifras parecidas, que entre 20%-30% hay personas que se identifican como tal. El NatCen demuestra cifras un poco diferentes, en donde la identidad irlandesa (31%) está un poco por encima de la norirlandesa (21%)<sup>13</sup>. Aunque parezca que se trata de una identidad compartida, las últimas interpretaciones de expertos advierten que el significado del término “norirlandés” se distingue en su percepción y que existe una tendencia entre los británicos/protestantes de adoptar para sí mismo este término, que paralelamente empuja a los grupos católicos hacia la opción irlandesa. Por lo tanto es muy difícil hablar aquí de una identidad compartida, aunque la declaración de tal identidad permite presentarse como más tolerante y más inclusivo que la dicotomía tradicional británica/irlandesa, sin cambiar su actitud política real (Ferguson/McKeown 2016: 219). De todas formas, Garry y Nichols, igual que Ferguson y McKeown advierten de la fragilidad de los datos, la complejidad de las interpretaciones y la necesidad de estudios más profundos y a largo plazo (Garry/McNicholl 2015: 3; Ferguson/McKeown 2016: 219).

---

<sup>10</sup> Office for National Statistics. *Ethnicity and National Identity in England and Wales 2011*, p.11

<sup>11</sup> Who identifies as Welsh? National identities and ethnicity in Wales, p. 1-3

<sup>12</sup> La división religiosa ha sido también tradicionalmente la división nacional generalizada entre británicos (protestantes) e irlandeses (católicos).

<sup>13</sup> NatCen. *British Social Attitudes. Trends in national identity*.

De todas formas, según las estadísticas la comunidad católica irlandesa está creciendo más rápido que la protestante británica (Roche/Barton 2013: 180).

Queda un breve análisis de Inglaterra y de su conciencia nacional. Inglaterra es la parte más grande en términos de población y de territorio, y el término de Inglaterra ha sido utilizado como sinónimo de Gran Bretaña o del Reino Unido por la ignorancia de la diversidad y pluralidad nacional, pero también por la superioridad numérica y su representación en las claves ya mencionadas (Hughes/Trudgill/Watt 2013: 1). Por lo tanto no sorprende que, para una amplia capa de la población inglesa, la percepción de lo inglés se solape con lo británico. De todas formas, la creación del Reino Unido y la superioridad numérica no ha eliminado la conciencia y la sensibilidad de las otras identidades, en especial la escocesa, pero tampoco la galesa. Con el declive del Imperio Británico y la descentralización (*devolution*), la identidad británica llegó a una posición más defensiva, pero ni antes, ni después reemplazó la identidad inglesa, sino, del mismo modo que en el caso escocés, la complementaba (Lieven 2002: 362).

### **3.2. El *Brexit* y las comunidades nacionales en el Reino Unido**

El *Brexit* ha mostrado, en contra de varias predicciones y estimaciones, que no era únicamente un voto de centro vs. periferia, o mejor dicho, las naciones pequeñas del Reino Unido contra el voto inglés. Es verdad que Escocia ha votado a favor de seguir perteneciendo a la Unión Europea. También es verdad, que los galeses han votado a favor del *Brexit*. Además, en Irlanda del Norte, la mayoría ha votado a favor del *remain* también. ¿Qué pueden decir estos hechos en relación con la identidad nacional? La división, entonces, no es únicamente entre los ingleses y los otras naciones, sino que tiene más factores que la división nacional y territorial. Puede sorprender que los galeses, con su absoluta conciencia nacional de ser una nación diferente que la inglesa, hayan votado alineados con el voto inglés. Quizá sea por la incorporación a la sociedad inglesa, pero eso no ha podido diluir la conciencia nacional, como demuestran los datos.

En Irlanda del Norte, a pesar de que existe una mayoría británica y protestante, el conjunto no quiso salir de la Unión Europea. Un factor clave puede ser el exitoso acuerdo de paz de 1998 y el desarrollo político, económico y social con Irlanda, miembro de la Unión Europea.

En el caso escocés hay que volver la vista atrás y situarse en el contexto del debate sobre la independencia y el referéndum de 2014. Revisando aquellas discusiones se observa que la permanencia en la Unión Europea fue una de las cuestiones claves en el debate sobre la independencia o la permanencia.

En este punto hay que señalar que no existía ningún precedente en la Unión Europea, ningún plan sobre cómo reaccionar o qué mecanismos establecer en el caso de que

hubiera una secesión dentro de un Estado miembro y cómo abordar el siguiente paso sobre su pertenencia a la UE. Los países de los Balcanes se independizaron antes de que el territorio UE llegase a ellos. La zona comunista de Alemania fue incorporada por un mecanismo legal al territorio de la República Federal Alemana y, así, automáticamente se convirtió en parte de la Comunidad Europea.

En suma, faltaba un plan para el posible futuro entre Escocia y la UE en el caso de que se independizase legalmente en 2014. No había una solución clara sobre la cuestión de si Escocia tendría que renegociar con la UE su acceso como Estado completamente nuevo o si Escocia, por formar ya parte del territorio UE se convertiría automáticamente en territorio de la UE (McLean et.al. 2014: 38). El antiguo jefe de la Comisión Europea, Barroso, contestó que Escocia tendría que acceder como tercer estado a la Unión Europea y que no formaría automáticamente parte de la misma<sup>14</sup>. A pesar de esto, en el caso de que Escocia hubiera tenido que acceder de nuevo a la UE, algunos Estados que afrontan demandas nacionalistas e independentistas tenían dudas sobre cómo proceder, ya que querían evitar que este caso se convirtiese en un modelo o un peligroso precedente (McLean et.al 2014: 39).

Esta incertidumbre sobre la sociedad escocesa en su mayoría pro-UE habrá influido, entre otros, también el voto de 2014 a favor de la permanencia dentro del Reino Unido y, automáticamente, dentro de la UE. El voto del *Brexit* en 2016 subrayó la tendencia pro-UE en Escocia, donde una mayoría clara (62%) votó a favor de la permanencia.

### 3.3. El *Brexit*, el concepto de la democracia y la diversidad nacional

El referéndum del *Brexit* plantea una serie de problemas importantes respecto a la democracia y a las mayorías necesarias para tomar decisiones del calado de la separación de la UE. La cuestión central es que el referéndum se celebra en el conjunto del Estado y los resultados se contabilizan de forma unitaria: sólo cuenta la suma agregada total de votos a favor y en contra. No hubo ninguna previsión sobre la participación mínima requerida, que fuese necesaria una mayoría determinada o que hubiese que conseguir la mayoría en todos los territorios que componen el Reino Unido.

Sin embargo, una vez conocido el resultado se reveló la existencia de comunidades nacionales diferenciadas en un mismo territorio estatal y la dificultad para interpretar el voto en estas grandes cuestiones cuando es obvia la ausencia de consenso.

Este caso enseña algunas lecciones importantes. En primer lugar, que ha habido una carencia de definición en la gestión democrática de estas cuestiones básicas, como es la

---

<sup>14</sup> The Stationary Office (2013). The Economic Implications for the United Kingdom of Scottish Independence.

de la independencia o la del *Brexit*. Es decir, en el Reino Unido no se decidió claramente si se quería seguir su línea del reconocimiento *de facto* de las naciones y su aplicación a este caso, reconociendo las comunidades nacionales territoriales como circunscripciones distintas, como fue en el caso del referéndum sobre la independencia de Escocia en 2014 —o actuar como un clásico estado—nación uninacional y tomar las decisiones de forma unitaria.

Es decir, el Reino Unido aplicaba el reconocimiento de facto de su pluralidad nacional en los territorios, cuando se trataba de cuestiones fundamentales para las naciones del Reino Unido, como fue la devolución y su vinculado establecimiento de instituciones territoriales en Escocia (1979, 1997) y Gales (1997), incluyendo ciertas competencias; el Acuerdo de Viernes Santo en Irlanda del Norte (1998), que incluye la posibilidad de convocar un referéndum sobre el futuro de la pertenencia del territorio norirlandés; el referéndum sobre la independencia en Escocia (2014); otro caso interesante también es el futuro de Gibraltar, que fue decidido no por la nación, sino por la comunidad de Gibraltar respecto a su futuro entre el Reino Unido y España (1967, 2002).

En estos casos, el Reino Unido reconocía legalmente el derecho exclusivo de los territorios con comunidades nacionales de decidir democráticamente y en un marco mutuamente negociado cuestiones fundamentales para dichas comunidades y las relaciones entre el Reino Unido y ellos. El Reino Unido no actuaba como un estado-nación clásico uninacional, eligiendo el mecanismo político y democrático más fácil como es la declaración de la uninacionalidad del estado y, por lo tanto, la cuestión del conjunto nacional respecto a la decisión democrática. El Reino Unido, consciente de su constelación nacional y de su evolución parlamentaria y democrática ha demostrado voluntad y aplicación práctica: a) del reconocimiento nacional en cuestiones territoriales y nacionales, y b) de la exclusividad debida al respeto de dichas comunidades nacionales dentro de sus fronteras.

Un caso completamente distinto, y en contra de la tendencia previa, es el caso del *Brexit*, al no tomar en cuenta el voto de las comunidades nacionales dentro del Reino Unido que anteriormente sí habían sido reconocidas. En esta ocasión el Reino Unido no actuó como una democracia plurinacional, ya que se limitó la decisión y la capacidad de interpretar la voluntad del Estado a la mayoría del conjunto británico, sin haberlo negociado antes con sus países constituyentes y sin distinguir las posibles mayorías diferentes.

Fruto de esta decisión, ahora se abren toda una serie de cuestiones prácticas, tanto políticas como puramente democráticas. Las cuestiones políticas tratan en primer lugar sobre la opción de un segundo referéndum sobre la independencia de Escocia, además de las implicaciones sobre el proceso de paz en Irlanda del Norte.

La posibilidad de un segundo referéndum sobre la independencia en Escocia está, según el SNP, sobre la mesa, ya que el *Brexit* lleva a la nación escocesa en contra de

su voluntad democrática a un cambio fundamental y que eso daría un mandato al Gobierno escocés de iniciar las negociaciones o incluso la ejecución de dicho referéndum (Outhwaite 2017: 117). Ahora mismo ni siquiera se puede excluir la posibilidad de que la Corte Suprema del Reino Unido declare un posible referéndum ilegal, mientras el gobierno SNP se ve capaz y democráticamente respaldado incluso de llevar a cabo dicho referéndum de una forma unilateral (Biagi 2017: 122)

Respecto al proceso de paz en Irlanda de Norte, siguen abiertas tanto la cuestión sobre como gestionar la frontera externa de la UE que podría abrirse en la parte norte de la isla, como sus posibles impactos para el proceso de paz (respecto a las poblaciones e Irlanda de Norte y de la República de Irlanda).

También se abre una situación nueva, en el contexto del voto del *Brexit* y la interpretación democrática de sus entidades constituyentes, en el caso de Gibraltar. Es un hecho que, aunque no forme parte del Reino Unido, sino como territorio británico de ultramar, ha tenido la posibilidad de expresar en dos referéndums su voluntad sobre el futuro territorial. En ambos casos, en 1967 y en 2002, casi el 100% de los gibraltareños manifestaban democráticamente su deseo de seguir formando parte del Estado Británico. El voto uniforme parece casi una tradición gibraltareña, ya que en el voto sobre el *Brexit*, el 96% de los gibraltareños votaron a favor de permanecer dentro de la UE (Morphet 2017: 27). En realidad se trata del hecho que los gibraltareños, no como nación, sino como entidad con una identidad diferenciada, tienen sus preferencias claras.

En este sentido, sorprende que el Reino Unido haya aceptado que Gibraltar pueda decidir por dos veces sobre su futuro territorial y nacional (1967, 2002), mientras que el voto unitario y democrático claro que se ha producido en esta ocasión tiene que someterse al voto del conjunto del Estado, que tras el *Brexit* llevará a Gibraltar, en contra su voluntad democrática, fuera de la UE. Uno no puede negar que los tres referéndums convocados en Gibraltar habrían tenido un tremendo impacto para el Estado británico. Sin embargo, es difícil no sospechar que la manera de convocar dichos referéndums e interpretar su resultado ha sido distinta cuando estaba o no en línea con los intereses británicos centrales.

A la luz de estos casos, pese a que hubo una apuesta fuerte –que se pudo perder– en el referéndum de Escocia en 2014, se ve que el gobierno de los *Tories* interpreta desde Londres el resultado del referéndum del *Brexit* como vinculante para todas las partes, naciones y entidades, ignorando cualquier mayoría distinta en las partes constituyentes. La cuestión sobre las relaciones entre Gibraltar y España, a la vez vecino y miembro de la UE, están abiertas y la pequeña, pero segura de si misma entidad británica depende ahora de la misericordia y de las negociaciones entre España, como miembro de la UE, y Gran Bretaña no sólo por el interés histórico español por la Roca, sino también por las cuestiones catalana y vasca.

El Reino Unido ha sido, respecto a la cuestión democrática y tomado en conjunto con las otras realidades plurinacionales, un ejemplo de pragmatismo, bastante honesto y menos artificial que otros Estados que se declaran uninacionales y, por lo tanto, ignoran dichos conflictos nacionales políticos y tratan de convertirlos en conflictos legales. Mientras esas cuestiones, que se han agudizado con el proceso del *Brexit*, no se resuelvan, la política del Reino Unido y sus naciones y territorios constituyentes parece imprevisible.

### **3.4. Las cuestiones abiertas vistas desde el prisma de Euskadi**

Aunque los casos de Euskadi y los del Estado Británico se distinguen en muchas cosas fundamentales, se pueden destacar algunos paralelismos que pueden ser de interés cuando se investiga el impacto que puede tener el *Brexit* para Euskadi.

Primero, tanto el Reino Unido, como España, tienen realidades plurinacionales. En Euskadi existe una mayoría clara que se identifica en términos nacionales *solamente* como, o *también* como vasco, según las encuestas del Euskobarómetro, el medio de referencia en tales cuestiones. Así, por ejemplo, en la encuesta publicada en 2016, el 58% declaró una identidad nacional compartida (tan vasco como español 36%, más vasco que español 22%), y una mayoría del 54% declaró la preferencia por la nacionalidad vasca (más vasco que español 22%, solo vasco 32%)<sup>15</sup>.

Otra expresión similar, especialmente con el caso escocés, es el voto del electorado vasco. Desde el fin del Franquismo y hasta la actualidad, una mayoría del voto vasco ha sido con regularidad a favor de partidos que claramente apoyan el hecho de la existencia de la nación vasca (Laitin 1999: 26). Existen también al nivel estatal partidos en el Reino Unido que no niegan la existencia de la plurinacionalidad y que, por lo tanto, han defendido el punto de vista de dichas naciones, como es en Gales por ejemplo el Labour (Bradley/Ewing 2007: 36). Al nivel estatal, la conciencia e incluso la ligera defensa del reconocimiento político y jurídico de las realidades plurinacionales se ha producido en España en Podemos y, al parecer, también en el PSOE. Aun así no se puede hablar de un reconocimiento, ni *de jure*, ni *de facto*, por el Estado, sus instituciones y las sociedades, como sucede en el caso británico. De hecho, existe la mención de las *nacionalidades* en la Constitución Española (Art. 2), pero esa mención no se trata realmente de un reconocimiento más allá de lo simbólico.

En resumen, la problemática en ambos Estados es parecida, y aunque el enfoque histórico y actual británico se acerca más a las realidades plurinacionales que el español, ambos casos demuestran que aún falta dar paso a dicho reconocimiento de una forma

---

<sup>15</sup> Euskobarómetro 2016. Gráfico 29: Identidad nacional subjetiva en la sociedad vasca

clara y explícita. En otras palabras, se demuestra que con los medios actuales no se puede complacer a ambas partes, el modelo de estado-nación y las realidades plurinacionales con sus demandas.

En el caso escocés por ejemplo, la posibilidad de convocar un segundo referéndum no está clara, el Estado británico se mantiene ambiguo y la incertidumbre del papel de los países constituyentes del Reino Unido en el conjunto y sus derechos sigue siendo confuso. La cuestión clave aquí es: ¿con qué razón o argumento se puede primero acordar y permitir, y en cuanto no conviene, prohibir otro referéndum sobre la independencia? Uno también puede preguntar, con qué razón se ignora reconocer el voto claro de la nación escocesa en el *Brexit* en el contexto del referéndum de 2014 y la cuestión sobre la pertenencia a la UE. No son preguntas realizadas para molestar, sino preguntas constructivas que intentan tocar exactamente la cuestión del papel de la democracia en Estados con realidades plurinacionales y su aplicación a los casos prácticos.

Vinculando esa pregunta a Euskadi, la posibilidad de cambiar las relaciones de la Comunidad Autónoma Vasca con España, si hay un voto claro a favor de un cambio, sigue sumiso a la normativa de iniciar el proceso para una reforma constitucional (art. 166 de la Constitución Española) y lanzar una iniciativa legislativa, pero la comunidad autónoma, con mandato democrático de su electorado perdería control sobre el proceso. Así, ambos Estados siguen una línea ambigua, intentando complacer a la ideología del estado-nación por una parte y, por otra parte, al mandato democrático en territorios estatales, dónde una mayoría se identifica con una nación diferente que la mayoritaria en las naciones pequeñas.

Lo que se percibe en ambos casos es que en vez de tratar de solucionar los retos reales del Estado, se cae en la tentación, más sencilla, de derivarlos y convertir estas cuestiones políticas en cuestiones legales o en cuestiones de seguridad.

En España, la Constitución habla claramente de una única nación e interpreta el Estado también como uninacional, algo que no hace que desaparezcan las realidades plurinacionales y, por lo tanto, el mandato democrático de los gobiernos de dichos territorios, donde se encuentra una mayoría con una apreciable identidad alternativa y una mayoritaria doble identidad nacional.

El Reino Unido no tiene una constitución escrita, lo cual puede parecer un artefacto de tiempos predemocráticos, pero que, a la vez, le ofrece mucha más flexibilidad y libertad de tratar con estas realidades y de reaccionar a cambios fundamentales de la sociedad de una manera política. Aun así, como se ha podido ver, eso no garantiza que sea el método o la herramienta universal para enfrentarse a dichos conflictos. Sin embargo, en el caso de los referéndums en Escocia, Gibraltar, Gales e Irlanda del Norte sí ha servido.

Otro paralelismo es el conflicto armado, en Euskadi y el Reino Unido, en concreto Irlanda del Norte. Aún así hay diferencias fundamentales. En el caso norirlandés, el IRA

luchó contra el ejército británico y bandas armadas unionistas con el fin de la unificación con Irlanda, con otra nación existente de otro estado constituido y reconocido. En Euskadi, ETA luchó oficialmente contra el estado español (y francés) para conseguir la independencia de un territorio reclamado. En ambos casos, no la democracia, sino las armas deberían haber traído la decisión. En ambos casos, los sectores armados se han desmovilizado o disuelto, el IRA desde el inicio del proceso de paz, ETA en 2011. La diferencia es que, mientras en Irlanda del Norte hubo un desarrollo hacia un proceso de paz, acordado con los sectores políticos y aprobado por la población en toda la isla irlandesa, Euskadi no tuvo ningún tratado, ni un proceso de paz oficial entre los territorios y los estados, que podría haber producido algo parecido (Weinberg et.al. 2013: 103). De todas formas, el fin definitivo de la violencia y el desvío de los intereses a la escena política, dentro de un contexto democrático, son una ganancia para todos, sobre todo para las sociedades afectadas y marcadas por los conflictos. Es decir, los fines de la unificación con Irlanda están desde el Acuerdo de Viernes Santo en manos del pueblo de Irlanda del Norte, incluidos en el paquete político. La población de dicho territorio puede en un referéndum cómo único soberano decidir sobre su futuro, totalmente legal y, desde un punto de vista democrático, totalmente legítimo. En Euskadi falta un acuerdo parecido, ya que España supo convertirlo en un problema exclusivamente de seguridad y no, como en el Reino Unido, como un conflicto político.

En términos democráticos, el Acuerdo de Viernes Santo y su éxito es todavía, y después de la declaración unilateral de ETA de abandonar la lucha armada para sus fines, una referencia para Euskadi, por el simple hecho de que se aclararon tanto los papeles de los actores y que se reconoció lo que hubo detrás de la violencia: un conflicto político que requería soluciones políticas.

De todas formas, el *Brexit* puede poner en peligro el éxito de esta solución política por regresar al modelo del Estado-nación que tiene que hablar con una sola voz. El posible fin para la frontera abierta –a la vez la única frontera en tierra es Irlanda– ha sido desde antes ya parte de especulaciones por el daño que puede causar esta circunstancia para el Acuerdo del Viernes Santo (Outhwaite 2017: 129). Tanto Irlanda, como el Reino Unido, como especialmente Irlanda del Norte, no pueden estar interesados en destruir un escenario político y constructivo abierto desde 1998. Nadie sabe a día de hoy como evolucionarán los acontecimientos, pero es seguro que el divorcio no será fácil, no por el afecto emocional, sino por la falta de soluciones pragmáticas, viables y probadas para este caso (Morphet 2016: 26). A la vez, y en el caso de que el *Brexit* dañe al exitoso tratado, eso puede dar señales de frustración de lo avanzado no solo para Irlanda del Norte, Irlanda y el Reino Unido, sino también para otros territorios, que vivieron violencia por razones política como es el caso de Euskadi.

Otra vez se demuestra que el modelo clásico del Estado-nación y un reconocimiento del demos diferente, y su voto en clave nacional o de una entidad con necesidades y

demandas especiales, no son compatibles en estas cuestiones básicas por la naturaleza del conflicto que surge entre estado-nación, que pretende actuar con una voz por fuerza, pero que en realidad tiene varias voces, que hay que reconciliar antes de tomar una decisión tan drástica como en el caso del Reino Unido y la imposición a Escocia e Irlanda del Norte en el caso del *Brexit*.

En Euskadi se puede tomar nota de varios aspectos de lo que está sucediendo en el Reino Unido. Primero, un reconocimiento de varios *demoi* es más democrático, y más adaptado a las realidades plurinacionales del estado, que los mecanismos e interpretaciones legislativas que existen hoy en día. Los referéndums en los territorios nacionales (Escocia, Irlanda del Norte) o entidades con identidades claras y necesidades diferentes articulados por el voto democrático (Gibraltar), se pueden celebrar perfectamente, basado en acuerdos y asumiendo las consecuencias, poniendo la democracia como ideología central y sólo después, en segundo lugar, la ideología del estado-nación clásico. El pragmatismo británico lo ha hecho posible, tanto en cuestiones territoriales, como en convertir un conflicto político (Irlanda del Norte) en lo que es, un conflicto político con soluciones y enfoques políticos.

Segundo, el Reino Unido no es solo un ejemplo constructivo, sino que también muestra que si no se toma en serio su objetivo democrático territorial respetando la pluralidad nacional interna vinculado con el mandato democrático particular, un Estado puede volver a caer en viejas inercias.

Tercero, los modelos del estado-nación clásico no han servido, ni en España, y últimamente con el *Brexit* tampoco en el Reino Unido, para solucionar cuestiones políticas de realidades plurinacionales, sino que están poniendo en peligro los logros, que se han podido realizar por reconocer las realidades tal y como son (plurinacionales), conflictos políticos y no problemas legales, y avanzar de una manera constructiva, justa e inclusiva, con el mandato del electorado territorial nacional y, así, garantizar tanto la satisfacción del grupo, como asegurar el resultado más justo para los involucrados. Es decir, que Euskadi puede con el ejemplo del *Brexit* no caer en los mismos problemas ya que se ha visto que, aunque los casos sean muy distintos, la problemática es básicamente la misma.

#### 4. DEMOCRACIA PLURINACIONAL: ¿DEL NIVEL EUROPEO AL NIVEL ESTATAL?

Las cuestiones abiertas, que se producen en el marco de la Unión Europea en Estados con realidades plurinacionales en momentos críticos –como en el Reino Unido en el contexto del *Brexit* o en España con el conflicto en Cataluña– han mostrado que los Estados-naciones en su estado actual no están preparados para ofrecer soluciones

satisfactorias. Con el abandono del Reino Unido, un freno hacía una Unión Europea más estrecha, *an ever closer union*, ha abandonado el escenario como actor directamente involucrado. Eso da marco para pensar en como redefinir esa *ever closer union* también en el nivel estatal y territorial en el marco de la integración europea, en el marco de ese actor político *sui generis*. Los desafíos presentes y de futuro requieren un paso más en el nivel supranacional europeo, pero también en el nivel estatal y territorial, si este paso quiere ser serio, consecuente y exitoso.

Aquí, la cuestión de Euskadi en Europa sigue siendo una cuestión pendiente y el conflicto catalán sumado en el 1-O pide respuestas más avanzadas que las fórmulas existentes, ya que es un error suponer que son asuntos estatales que no afectan a la Unión Europea. También sigue pendiente la cuestión sobre legalidad, legitimidad y democracia dentro de ese nuevo paso –todavía por venir– de la Unión Europea. Y también hay que decir que aunque el Reino Unido abandonará la Unión Europea como Estado miembro, se puede aprender mucho de ellos en cómo gestionar y abordar dichas demandas territoriales.

Las fórmulas que se han probado han sido varias a nivel político y a nivel cultural: autonomía limitada igual que en territorios donde no existen las mismas realidades plurinacionales; un reconocimiento cultural limitado (“nacionalidades históricas” por ejemplo). Aún así, las tensiones entre las sociedades donde una mayoría reclama ser una nación distinta que la nación titular o mayoritaria del Estado no se han bajado de una manera significativa, sino que se mantienen las demandas de cambios y profundización del autogobierno y reconocimiento.

Mientras que en el pasado se ha intentado solucionar estos conflictos manteniendo el *estatu quo* bajo el modelo del Estado-nación clásico o la independencia de un territorio, las realidades actuales requieren otro enfoque, centrado en las realidades existentes. En Europa, y especialmente en España y en el Reino Unido, hay una serie de territorios en los que existe una doble mayoría, es decir, una mayoría que reclama ser una nación distinta y que reclama un cambio del estatus actual, pero donde no hay una mayoría clara a favor de la independencia. Las encuestas y las votaciones en dichos territorios lo demuestran claramente.

Otro ejemplo de esto pudo observarse en el caso de Escocia y el referéndum sobre la independencia en 2014, donde no hubo una mayoría clara ni para la independencia, ni para el mantenimiento del *estatu quo*. Todas las encuestas apoyaban la hipótesis de que una amplia mayoría prefería una importante profundización y ampliación del reconocimiento y de las competencias propias. En Escocia la opción claramente más apoyada fue el *Devo Max*, con hasta un 70% de la población escocesa; y, sin embargo, el gobierno británico la vetó y obligó a elegir entre *statu quo* o independencia (Keating 2017: 167; 294).

En Euskadi y Cataluña se producen números parecidos, por lo menos ha sido así si uno analiza las encuestas y los resultados de voto de los distintos electorados. Para

evitar una confrontación como la del 1-O en el intento de referéndum en Cataluña, hay que investigar otros enfoques que no excluyan las demandas plurinacionales y que no rompan con la vía legal y democrática.

Un posible enfoque se ha producido en los últimos años, tanto en términos teóricos por una serie de pensadores, filósofos, expertos en el campo político y sociológico, como un modelo realmente existente de referencia, que es la propia Unión Europea. Entre los que se han dedicado a los estudios de este nuevo enfoque se encuentran investigadores como Michael Keating (2002), Ferran Requejo (2011 et.al., 2016), Noé Cornago (2013), Francisco Aldecoa (2009, 2013 *et. al*), Wilfried Swenden (2013), Dumont (2012), Igor Filibi et al (2007, 2011 *et. al*) o Genevieve Nootens (2011). Echando una mirada a los años de publicación revela que se trata de un enfoque relativamente nuevo y poco estudiado, pero dada la calidad de los investigadores y sus estudios existe un interés real por este enfoque. A pesar de que la última publicación con vocación de situar el estado de la cuestión se remonta a 2002, escrita por Michael Keating, se pueden extraer una serie de puntos clave comunes.

Aunque los términos *plurinacional* y *multinacional* han sido utilizados como sinónimos, presentan una diferencia pequeña pero potente en el uso (Swenden 2013: 61). Mientras el término multinacional reconoce la existencia de la multitud de naciones en un territorio y va más allá del término multicultural, que se basa simplemente en la diversidad cultural, el término plurinacional expresa claramente la pluralidad nacional, que va más allá del reconocimiento simbólico y limitado, ya que el término “nación” desde el siglo XIX es un término político que define un sujeto político con ambiciones políticas formado por una comunidad imaginada de personas (Anderson 2006: 6; Dann 1991: 12). Es decir, en un marco multinacional la expresión de las ambiciones políticas de la(s) nación(es) está limitada por la falta del reconocimiento pleno como sujeto político.

El enfoque de la plurinacionalidad va más allá. La delegación de competencias a dichos sujetos políticos reconocidos rompería con la doctrina del estado-nación clásico como ha sido definida desde Georg Jellinek, Max Weber o la Declaración de Montevideo de 1932. Es decir, en el caso de un reconocimiento como plenos sujetos políticos de dichas comunidades, el estado dejaría de ser un estado-nación clásico ya que un reconocimiento de tal manera conlleva también efectos directos a lo que es el Estado en el pensamiento clásico. Sería difícil hablar ya de un *Staatsvolk*<sup>16</sup>, dentro de un *Staatsgebiet* gestionado por una *Staatsgewalt*. Tampoco es la ental se ha transformado de una manera profunda, como se muestra en la investigación “soberanía compartida” clásica, ya que soberanía no se puede compartir, ya que es una o ninguna (Jellinek 1929: 503). Se basa más bien en el acuerdo de qué partes de la soberanía se delegan, pero sin perderla, sin dejar de ser el sujeto con la última palabra sobre las decisiones centrales.

---

<sup>16</sup> Los términos alemanes *Staatsvolk* (ciudadanía del estado nación), *Staatsgewalt* (poder/autoridad del estado) y *Staatsgebiet* (territorio estatal) son los términos originales utilizados por el filósofo constitucional Georg Jellinek que definen los elementos básicos de un estado en el pensamiento clásico westfaliano.

Los investigadores mencionados que han contribuido al desarrollo de la democracia plurinacional no construyen este modelo sólo como un modelo teórico, sino que hacen referencia a un modelo ya existente: la Unión Europea (Requejo 2006: 17).

Como ya se mencionó anteriormente, la Unión Europea es un sujeto *sui generis*, no es un “superestado”, ni una simple organización internacional. El hecho de referirse a la UE como sujeto *sui generis* indica claramente que no hay todavía ningún otro tipo con el que compararla o definirla, y que rompe con lo conocido al nivel de la gestión territorial, económica, política y jurídica. Otro elemento básico de una *polity* plurinacional es que no tiene un marco con un fin definido, con una forma predefinida como la tiene el Estado, sino que ofrece desde su fundación un desarrollo continuo sin un fin claramente definido. A la vez, esa incertidumbre es una gran oportunidad ya que esa libertad permite un repensamiento de la integración (Leibfried/Zürn 2005: 26).

Es cierto que el estado occidental se ha transformado de una manera profunda, como se muestra en la investigación “Transformations of the State” (Leibfried/Zürn, 2005). Aún así, el Estado no ha dejado de ser un Estado en el sentido westfaliano. La estatalidad ha sido “deshilada”, es decir, el estado está compartiendo una serie de sus competencias clásicas con actores internacionales, supranacionales y privados (Leibfried/Zürn 2005: 12/13). Aún así, el estado en el fondo no cambia, ya que el concepto del estado-nación conlleva en su ADN la última palabra y posesión de las cuatro dimensiones de la estatalidad destacados por Leibfried/Zürn, que son el estado de derecho, la legitimidad, recursos y el estado de bienestar y de intervención. Con otras palabras, aunque el estado se ha transformado y ha delegado parte de sus competencias clásicas a actores diferentes, no ha desaparecido como principal actor político en el mundo y no desaparecerá ni el estado, ni su ADN y, por lo tanto, mantendrá el monopolio final (Jachtenfuchs 2005: 51). El estado, entonces, llegará a sus límites naturales, aunque las transformaciones le hayan cambiado, sobre todo en el contexto de la globalización y de la integración Europea.

En este sentido, la pregunta adecuada no sería cómo el Estado se puede transformar todavía más. La pregunta adecuada debería ser si una *polity* que sea una democracia plurinacional podría afrontar mejor los desafíos y cuestiones pendientes en el contexto de la integración europea. Los pensadores que se han dedicado a investigar la democracia plurinacional han destacado una serie de condiciones básicas de dicha *polity*. Primero, las naciones dentro de una *polity* no se diluyen en su naturaleza de plenos sujetos políticos. Eso conlleva que el acomodo político, plasmado por el diseño de la *polity*, se realiza por negociación mutua. Para llegar a un diseño así, se requiere que la soberanía en varios puntos mutuamente acordados se comparte en y con la *polity*. Lo que asegura que los sujetos políticos siguen siendo los dueños de la *polity* (y no viceversa). Esto se demuestra en que sólo el colectivo nacional se puede definir como nación y, por lo tanto, tiene derecho a organizarse internamente. Finalmente, la prueba de fuego del funcionamiento del marco básico de una *polity* con el carácter de

una democracia plurinacional es que tanto el acceso a esta *polity*, como el abandono, se realizará por voluntad de la nación.

Dos preguntas surgen entonces. Primera, si el enfoque de la democracia plurinacional, de una *polity* de *multilevel governance*, solo puede existir en teoría o no se ve viable, eso significa que la Unión Europea no tendrá ningún futuro. Aún así, los mecanismos y la forma de llegar a acuerdos en esta *polity sui generis* siguen funcionando, siguen siendo apoyados por los Estados y los ciudadanos continúan votando en su mayoría a partidos proeuropeos. Por ello, el desarrollo futuro está, como se ha dicho desde el principio, en una encrucijada. Es improbable que la UE se convierta en un “superestado” por las razones mencionadas arriba –el ADN del modelo del estado-nación lo prohíbe y la forma de gestionar el conjunto de los Estados ha sido la fórmula aceptada por todos. Además, porque la UE no quiere ser un “superestado”.

La segunda pregunta que surge es: ¿y si los estados creen en y construyen la UE con las condiciones básicas de lo que se teoriza como democracia plurinacional, y lo construyen al nivel supraestatal, no sería más eficaz, más consecuente y más eficaz aplicarlo también internamente? Si los estados realmente creen en la idea de una *ever closer union* y de una UE que pueda enfrentarse a los desafíos del nuevo milenio, la respuesta solo puede ser positiva.

Aunque los estados no desaparecerán como actores en el sistema global, otros actores no estatales surgen como actores cada vez más potentes e importantes y no son solo los actores inter-, intra- o supraestatales, sino también a nivel municipal, el creciente poder, la influencia y los intereses de las ciudades, sobre todo cuando acumulan poder financiero, tecnológico y, lógicamente, también político fuera de la esfera clásica estatal, fuera del concepto del monopolio de poder del Estado. Aun así, los Estados no desaparecerán como los actores principales en el sistema político global como demuestran los hechos o, incluso, la misma Unión Europea, que es una creación de los Estados. El sistema global y europeo tiene profundos impactos en la vida interior del Estado y le transforma (Schörnig 2014: 39). ¿Pero es deseado, deseable y, sobre todo, posible, una democracia plurinacional a nivel estatal en el marco de la integración europea frente a los desafíos en el contexto del *Brexit*, sobre todo para Euskadi?

## 5. EUSKADI EN LA UNIÓN EUROPEA POST-*BREXIT* - ¿QUO VADIS?

Como fue dicho, la Unión Europea está en una encrucijada, en donde debe y tiene que formular una nueva estrategia, o por lo menos dar una nueva pauta de hacia dónde quiere desarrollarse, quién y cómo quiere ser, qué papel quiere tener y con qué sentido a todos los niveles, desde lo municipal hasta lo internacional, cuáles son sus objetivos,

cuál es su razón y su forma de existir en el nuevo milenio enfrentándose a una serie de desafíos.

Es erróneo hablar de una crisis europea, ya que hay que hablar de varias crisis. La crisis del Euro y de las deudas, sobre todo en Europa del Sur, sigue y aunque parece que se está estabilizando un poco, las heridas siguen abiertas, la decepción y la desconfianza en buena parte de las ciudadanía está presente todavía. En el ámbito de la política exterior y militar, la UE se ha mostrado incapaz de actuar como actor supranacional e internacional respecto a la guerra en su inmediato vecino, Ucrania, pero la disensión y la incapacidad se ha revelado sobre todo desde la inmigración masiva de África y del Medio Oriente. Adicionalmente, la UE ha perdido prestigio en la ciudadanía y, como fruto de eso, una serie de partidos euroescépticos se han establecido como fuerzas reales y potentes en la política de algunos Estados miembros. La demostración más drástica y dolorosa, pero más clara de que algo tiene que pasar, ha sido la decisión del Reino Unido de salir de la UE.

¿Quiere decir eso que la UE debería convertirse en un “superestado”? No es lo que desean los estados miembros, ni lo que el modelo de la democracia plurinacional supone, ni lo que la ciudadanía quiere. Entonces hay que pensar en cómo seguir desarrollando este modelo para ser capaz de enfrentarse mejor a los desafíos, aprendiendo de los errores de la última década.

El *Brexit* no es solo un desastre, una derrota para el proyecto europeo, es también una gran oportunidad para un desarrollo con menos miembros, pero así más eficaz, más serio, más potente. La base de la UE son los Estados y la UE depende de los Estados. El hecho de que la UE sea una *polity sui generis*, con características de una democracia plurinacional, no significa que los estados desaparezcan pero sí que seguirán transformándose (Ciot 2014: 50). Por lo tanto, hay que partir de la base de que los posibles escenarios se basan en los intereses de los Estados miembros y no conviene olvidar que, cuando se trata de decisiones que afectan a la forma básica o la naturaleza de la UE, se requiere la unanimidad a favor.

## **5.1. La implementación de la democracia plurinacional al nivel estatal**

El conflicto catalán y la autoridad de Londres ante la demanda escocesa en el contexto del *Brexit* ha demostrado que los Estados de hoy en día no están preparados para abandonar su modelo clásico, cambiar su ADN y girar de un Estado-nación clásico hacia una democracia plurinacional intraestatal, como la que existe al nivel supraestatal (UE). No la democracia, entendida en ese sentido amplio, sino el poder estatal apoyado por el marco legal ha triunfado en ambos casos. La UE, construida por Estados, ha adoptado también, claramente, una posición pro-estatal. Con otras palabras, al parecer

es demasiado pronto y demasiado revolucionario hoy en día proyectar una *polity* de democracia plurinacional, una “*polity* post-estatal” en lugar del Estado. Por lo tanto, hay que dar paso al pragmatismo en vez de esta visión, que quizás podría enfrentarse mejor a los desafíos actuales y que se complementaría mejor con la integración europea.

La posibilidad que se abre ahora con el abandono del freno que suponía el Reino Unido también es interesante e importante en el nivel territorial de los Estados con realidades plurinacionales. Como fue dicho, la nueva dirección, la nueva pauta de la UE tiene que ir en concordia con los intereses estatales y de una forma pactada o regulada para mantener la estabilidad. Euskadi sabe que no tiene los mismos poderes, ni las mismas herramientas, concedidas por los marcos legales del estado-nación clásico, y dado que una transformación del ADN del Estado parece prematura, se buscan otras alternativas. Una de ellas es renunciar a la soberanía, pero no al poder político (Aldecoa 1999: 85).

Euskadi tiene pretensiones, ambiciones y la ciudadanía pide más responsabilidades a nivel interno, pero también a nivel estatal, supranacional e internacional democráticamente. Euskadi ya ha tomado por la vía paradiplomática e indirecta medidas para manifestarse como actor en el extranjero. El Gobierno vasco mantiene una serie de estrategias en su acción exterior a nivel político, económico y cultural, además de la representación en el Parlamento Europeo o por las oficinas SPRI.

## 5.2. El Comité Europeo de las Regiones 2.0

Las pretensiones, demandas y ambiciones de Euskadi superan los límites actuales dados por la UE. Aunque la UE se ha posicionado en la línea de los Estados respecto a los conflictos nacionales, declarándoles asuntos internos, esta postura no ha ayudado a resolverlos. El desarrollo de la UE ha mostrado que la idea de la “Europa de las regiones”, que tuvo su apogeo en los años 1990s, está prácticamente muerta (Van der Plank 2014: 117).

Tras el tratado de Maastricht, en las últimas dos décadas, lo que ha aumentado no ha sido la federalización profunda de los Estados de la UE, sino la fortaleza de los Estados. Aunque la federalización de la UE no ha sido el objetivo explícito de Maastricht –aunque sí en un nivel implícito–, tanto el Comité de las Regiones, como el principio de subsidiaridad y el fondo de cohesión podrían haber sido mejor explotados para involucrar mejor a los territorios de los Estados con realidades plurinacionales. El principio de subsidiaridad funciona en parte –la cooperación transfronteriza, en las Euroregiones por ejemplo, es un avance pero no cumple las expectativas por falta de competencias de los territorios–. El Comité de las Regiones creado en 1994 no ha sido un órgano representando los intereses particulares de las regiones, sino más bien para implementar

mejor la legislación europea a nivel regional a la vez que estimular y mejorar el contacto directo entre Bruselas y las autoridades a nivel regional (Duerr 2015: 160).

En otras palabras, el Comité de las Regiones no es una herramienta adecuada para las regiones y sus necesidades de ser escuchadas a nivel Europeo, particularmente las regiones con más nivel de autogobierno. Se requiere otro cuerpo, otra institución, que respetando el poder de los estados, sea también una plataforma adecuada para las regiones o territorios para interactuar con las instituciones europeas abiertamente. Un desarrollo multinivel, en concreto a nivel “regional” o territorial podría ser una reforma del Comité Europeo de las Regiones, ya que se ha demostrado no solo su incapacidad en su diseño actual, sino también la obvia necesidad para desarrollar el dialogo y la cooperación a nivel regional, y no sólo a través de los estados-miembros.

Es decir, es necesario un aprendizaje de los errores del desarrollo de los años noventa y de la idea muerta de la Europa de las Regiones. En el contexto actual podría reemplazarse por una nueva estrategia con una institución adecuada para cumplir mejor con la idea de la profundización de la UE. Los estados miembros, es obvio, lo observarían con cuidado y una delegación de demasiadas competencias les pondría celosos, pero su carácter de dueños de los tratados debería bastar para tranquilizarlos, además del hecho de que los partidos exclusivamente territoriales no tienen un peso importante en el conjunto de la Unión.

### **5.3. La “dinamarquización” en cuestiones Europeas: ¿un enfoque viable?**

La prueba de que se pueden gestionar adecuadamente las demandas de territorios en donde una mayoría se define nacionalmente de forma distinta al Estado-nación, es el Reino de Dinamarca, miembro de la Unión Europea desde 1973. Aún así, el 98% del territorio del Estado danés no pertenece a la Unión Europea: Groenlandia y las Islas Feroe.

Para entender el concepto de la “dinamarquización” en cuestiones de gestión a nivel Europeo sirve un breve estudio de Dinamarca y su forma de enfrentarse a retos de legalidad vs. legitimidad, demandas políticas distintas en territorios nacionalmente distintos.

Cuando se celebró el referéndum en el Reino de Dinamarca sobre el acceso a las Comunidades Europeas (CCEE) en 1972, una mayoría clara del 63,3% del conjunto votó a favor del acceso. Ambos territorios son reconocidos como comunidades con autogobierno, las Islas Feroe desde 1948 y Groenlandia desde 1979. El hecho de que Dinamarca –por razones históricas– aprendiese a gestionar sus territorios de carácter

diferente con sensibilidad se demostró en la cuestión del acceso a las CCEE: las Islas Feroe y Groenlandia votaron en contra del acceso. Aunque el gobierno danés favoreció el acceso de Dinamarca en conjunto, se tomó en cuenta la decisión del demos Feroe y defendió la postura de las Islas en las negociaciones sobre la futura relación entre las Islas Feroe y la Unión Europea (Murray 2012: 40).

La emancipación de Groenlandia tardó diez años más. Aunque también el demos groenlandés votó en contra con un 70,3% en 1972, su voz no tuvo peso entonces ya que su estatus no era el de un territorio autogobernado, sino el de una simple comarca danesa (Alfredsson 1983: 292). Tras haber sido convertido en un territorio autogobernado en 1979 siguiendo la referencia del modelo Feroés, los groenlandeses votaron otra vez en 1982. Las subvenciones de las CCEE no convencieron a los groenlandeses para permanecer dentro del espacio común, supuestamente por las políticas de pesca europea y su posible amenaza para el sector más importante de Groenlandia (Sørensen 2009: 145). Dinamarca –otra vez– negoció desde la posición del interés groenlandés con las CCEE un acuerdo aparte.

Es cierto que Dinamarca está marcada por su propia historia y que la distancia física de los territorios de Groenlandia y de las Islas Feroe son diferentes a las circunstancias en el continente europeo. También es cierto que los países nórdicos mantuvieron siempre una forma distinta de acercarse al tema de la integración europea –por no llamarlo euroescepticismo–, y que no entraron con el mismo entusiasmo visto en otras partes de Europa (Mulhearn/Varn 2008: 122-128). Aún así, Dinamarca es un Estado miembro de la UE y ha conseguido defender sus intereses como Estado, los intereses de los territorios constitutivos, y ello ha servido para frenar que los movimientos que demandan la secesión sean apoyados por una mayoría.

El abandono del modelo clásico de Estado-nación en términos legales, nacionales, democráticos, de legitimidad y políticos ha sido por ahora la fórmula exitosa para mantener el Estado unido mediante una buena convivencia, creando una situación *win-win* para todos los actores. Las Islas Feroe y Groenlandia tienen con Dinamarca más peso en el escenario europeo y global, pero mantienen sus intereses separados y defendidos por Dinamarca. Dinamarca, por otro lado, mantiene su posición en ambos territorios como Estado. Aún así, no es un modelo perfecto o completamente desarrollado, ya que Dinamarca no reconoce a Groenlandia y las Islas Feroe como naciones, pero tampoco manifiesta en su Constitución qué es el Estado danés y qué es la nación danesa, evitando definiciones excluyentes o que puedan causar agravios.

Con otras palabras, enfrentarse a la diversidad socio-política y nacional desde el enfoque de una *Realpolitik* ha sido una fórmula de éxito, que ha permitido flexibilidad y no perder el vínculo con las realidades distintas dentro del Estado. Como se ha dicho, no es un modelo perfecto –todavía falta el reconocimiento de su carácter plurinacional y el derecho a decidir de forma legal y vinculante–, pero la realidad, en la política danesa

ello se da por hecho. Varios gobiernos daneses han expresado su aceptación sobre el derecho a decidir unilateralmente en Groenlandia y en las Islas Feroe. Otro ejemplo es que en 2018, las Islas Feroe celebrarán un referéndum sobre la introducción de su propia Constitución, en donde se definen como nación. Ninguna institución estatal se ha opuesto a estos enfoques.

La diversidad de las realidades nacionales y políticas también se refleja en la forma de la gestión en múltiples niveles. Las Islas Feroe y Groenlandia son miembros propios de la organización internacional del Consejo Nórdico. También mantienen sus propias relaciones con la UE a nivel europeo por sus representaciones, integradas en el mismo edificio que la embajada danesa. A nivel bilateral mantienen representaciones tanto en Europa como fuera y han establecido una serie de acuerdos a nivel comercial sin el acuerdo de Dinamarca, ya que su amplia autonomía se lo permite legalmente.

Dinamarca ha mostrado que un camino diferente es posible y el modelo puede ser una referencia para la Unión Europea y sus Estados miembros. Podrían extraer algunas lecciones interesantes y repensar la eficiencia respecto a las realidades políticas y nacionales en sus propios territorios comparado con los de Dinamarca, otro miembro de la UE.

#### **5.4. Euskadi en los escenarios**

Para desarrollar unos escenarios de Euskadi en la nueva pauta europea después del *Brexit* hay que tomar en cuenta unos hechos reales. Para empezar, Euskadi es un territorio comparativamente pequeño con 2.2 millones de habitantes y una superficie de 7.234 km<sup>2</sup>.

Tiene más habitantes que actualmente seis de los estados miembros de la UE (Malta, Luxemburgo, Chipre, Estonia, Letonia y Eslovenia) y su PIB per capita está, con 32.000€, no sólo por encima del nivel medio español, sino también por encima del medio de la UE en su conjunto<sup>17</sup>. Se puede suponer que la autonomía fiscal de Euskadi también ha sido una fórmula exitosa para prevenir un nivel más alto de gravedad de la crisis que surgió en el sur de Europa en la segunda parte de la primera década del nuevo milenio.

Por otra parte, Euskadi tiene a nivel europeo e internacional medidas y posibilidades mucho más limitadas que un Estado miembro ya que el sistema internacional favorece a los Estados como actores principales. Sin duda, una aplicación del modelo plurinacional al modelo territorial, un aumento de nivel de las regiones sería en el interés de Euskadi, ya que un modelo así profundizaría la integración europea fundamentalmente. Aún así,

---

<sup>17</sup> Eurostat. Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions

ya se ha visto que por la cuestión de poder los Estados actualmente no están dispuestos a cambiar la naturaleza ni su ADN, ni el de la UE. En otras palabras, aunque es la vía deseada por la mayoría de la ciudadanía vasca, será un proyecto para el futuro a medio o largo plazo, para lo que se requiere una lobby más potente tanto en el nivel estatal, como en el nivel europeo. Además, ese proyecto es en el mejor caso sólo un proyecto para el futuro dado el euroescepticismo en muchos Estados miembros.

Un Comité de las Regiones 2.0, como institución compuesta para y por las regiones europeas podría ser una vía más pragmática, intentando balancear tanto los intereses de poder de los Estados, como los intereses de las propias regiones. El desarrollo positivo de una región también significa un desarrollo positivo para el Estado miembro y, así, también para la UE en su conjunto. De todas formas, la UE está compuesta por los Estados miembros y hoy en día las instituciones europeas no tienen ni suficiente poder, ni la voluntad para cambiar algo al respecto. Además hay que recordar, que la UE no es un Estado, sino una *polity* supranacional *sui generis*, y su base son los tratados multilaterales entre Estados.

Es decir, un Comité de las Regiones 2.0 sería de gran interés para Euskadi y, de todos los tres escenarios propuestos, igual el más viable hoy en día, pero la multitud de las crisis no deja que eso sea una prioridad para los Estados en la reforma de la UE. Según qué competencias tendría un Comité de tal naturaleza, Euskadi podría articular sus intereses mejor en el nivel Europeo y, además, la gobernanza multinivel se profundizaría. Menos Estado, más cercanía al ciudadano, y una mejor aplicación del principio de subsidiaridad, no sólo en el sentido de competencias para los Estados miembros dentro de la UE, sino también de las regiones y territorios dentro de los Estados miembros (Grau Vidal 2017: 13).

El modelo de la “dinamarquización” se acerca a la idea de la democracia plurinacional, pero muestra un par de detalles deficientes, como la falta legal del derecho a decidir y del carácter plurinacional. Aparte de eso, Dinamarca no es ni una federación, ni una confederación, sino un Estado desvinculado con comunidades no “autárquicas”, pero con la autonomía probablemente más amplia a nivel europeo. El modelo tiene sus ventajas, que también podrían ser en el interés de Euskadi.

En el nivel internacional, bilateral y al nivel europeo, los intereses vascos podrían ser más escuchados, más directos entre los actores y también basados en una legitimidad democrática de nivel excelente. A la vez, la cuestión sobre formar parte del el conjunto del Estado podría ser menos interesante, tanto para España como Estado, como para Euskadi, ya que el modelo danés no propone estructuras y mecanismos de forma federal o confederal, sino que se basa en la autonomía absoluta. En cuestión de trabajar mejor juntos y realizar una situación *win-win*, dichas estructuras pueden ser muy útiles. Las realidades políticas en España a día de hoy no proponen un avance, un desarrollo sino más bien un mantenimiento del *statu quo*. Con otras palabras, una “dinamarquización”

no parece a día de hoy real, ni el modelo preferido por España y por Euskadi, sea por falta de convicción o por desconocimiento.

## 6. CONCLUSIONES

El impacto del *Brexit* sobre Euskadi es una gran incertidumbre, ya que solo se sabe, o a día de hoy se supone, que Gran Bretaña en su conjunto saldrá de la Unión Europea como Estado miembro. Tanto la falta de un acuerdo a día de hoy (en el momento de entregar este texto parece que se ha producido, por fin, el primer avance relevante de todo el proceso negociador), como una estrategia clara del futuro de la Unión Europea han dificultado una estimación y un análisis de los impactos, que puede tener en el futuro de Euskadi en el contexto de la integración Europea. Aunque parece que han surgido más preguntas que respuestas, estas preguntas ya son impactos del *Brexit* sobre Euskadi, España y la Unión Europea.

De esta forma, se subrayan una serie de temas pendientes, que tienen en el contexto del *Brexit* y del futuro cercano no solo importancia, sino también prioridad. Europa necesita aclarar estos temas: la cuestión abierta sobre el futuro de Irlanda del Norte y su proceso de paz y convivencia, Escocia y la cuestión sobre legalidad vs. legitimidad, el conflicto catalán y la decisión de la Unión Europea de no actuar, de declararlo como conflicto intraestatal de España. Pero ¿son realmente conflictos internos, conflictos intraestatales? La respuesta es claramente no, ya no. Ese hecho también fue demostrado por el primer acuerdo relativamente complicado y multinivel entre el Reino Unido y la Unión Europea sobre Irlanda del Norte. Si el proceso de paz en Irlanda del Norte por el *Brexit* se dañara, tendría efectos inmediatos en Irlanda, otro Estado miembro de la UE y en la propia UE; y también reflejaría un fracaso en otros territorios con una historia con violencia política como es la de Euskadi o de Córcega. Nadie puede estar interesado en un empeoramiento de la situación, demasiado prestigio y demasiados intereses están en juego.

Por otro lado, la crisis del Euro y de la deuda, sobre todo en el sur de Europa, el mismo *Brexit*, la llamada “crisis de refugiados” y el euroescepticismo –sobre todo en Europa central, centro-este y del norte– dominan la escena mediática, y no dejan mucho espacio para una visión política que podría enfrentarse de forma más poderosa, más eficaz y más clara a estos desafíos.

El tema “referéndum” como herramienta política y democrática también es un tema actual y muy discutido en Euskadi, sobre todo en el contexto del referéndum en Escocia en 2014, del referéndum del *Brexit* 2016, de la posibilidad legal *de facto* de un referéndum en las Islas Feroe y Groenlandia, y del 1-O en Cataluña en 2017. Una lección que dan estos ejemplos es que un referéndum pactado y legal puede ser una

herramienta democrática muy útil, pero tampoco es la fórmula mágica para solucionar todos los conflictos. Pero también se ha visto que cuanto menos se habla de forma clara y abierta sobre las razones, los contenidos y los efectos de un referéndum, menos legitimación democrática tendrá en la sociedad y más conflictos puede causar.

Además se ha visto que en un referéndum que deja decidir solo entre dos extremos –por ejemplo “estatus quo” o “independencia”– puede ser, quizá una solución legal, pero no una solución completa y satisfactoria. En el Reino Unido, en Escocia y en Cataluña se ha visto que un referéndum puede también dividir a la sociedad en el territorio afectado por su falta de sensibilidad con la opción mayoritaria, pero que no se incluía como una opción en los referéndums convocados. En otras palabras, los recientes ejemplos avisan que un referéndum con dichos defectos puede ser fácilmente la fuente de más conflictos en la sociedad del territorio, en vez de una garantía para un final feliz. Por lo tanto, el concepto de la calidad democrática en todos los aspectos del referéndum debe ser un debate más profundo también en Euskadi, cuando se habla del derecho de decidir y del referéndum.

La UE tiene con el *Brexit* la oportunidad de reajustarse, ya que con la decidida salida del Reino Unido se perderá un freno histórico para una unión más estrecha. Ahora la pregunta es si los Estados están dispuestos a aprovechar la ocasión. Posibles escenarios como la democracia plurinacional a nivel estatal, la introducción de un nuevo órgano europeo que realmente refleje las voces de las regiones y territorios europeos con identidad propia o la “dinamarquización” de los Estados, son enfoques que van a favor tanto de la demanda democrática vasca, como de una integración europea más profunda. La realidad muestra, que a día de hoy a una unión tan estrecha le falta el apoyo popular y político, pero habrá que ver el desarrollo de los acontecimientos en los próximos meses.

Después del *Brexit*, Euskadi abandonará un poco más su posición periférica europea políticamente, económicamente y con buena voluntad de seguir construyendo esa unión cada vez más estrecha, pero también con mucho potencial para desarrollar sus capacidades y, por lo tanto, desarrollar las capacidades de la propia Unión Europea. El futuro cercano mostrará si el *Brexit* al final realmente tiene un impacto positivo, como fue propuesto en varios escenarios en este artículo.

## 7. REFERENCIAS

- Aldecoa, Francisco, Towards Plurinational Democracy in the Deeper and Wider European Union, 82-94 en Aldecoa, Francisco/Keating, Michael (2013): *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Routledge.
- Aldecoa, Francisco/Cornago, Noé, Kingdom of Spain, 240-268 en Michelmann, Hans (2009): *Foreign Relations in Federal Countries*. Montreal: McGill Queens University Press.

- Alfredsson, Gudmundur, Greenland and the Law of Political Decolonization en Delbrück, Jost/ Fiedler, Wilfried (1983): German Yearbook of International Law. Berlin: Duncker & Humblot.
- Anderson, Benedict (2006): *Imagined Communities*. Revised Edition. London: Verso.
- Berend, Ivan T. (2016): *The Contemporary Crisis of the European Union. Prospects for the Future*. New York: Taylor & Francis.
- Biagi, Marco G., *Brexit, the SNP and independence* en Hassan, Gerry/Gunson, Russel (2017): *Scotland, the UK and Brexit. A Guide to the Future*. Edinburgh: Luath Press Limited.
- Bradley, Antony Wilfred/ Ewing, Keith D. (2007): *Constitutional and Administrative Law*. Upper Saddle River: Pearson Education.
- Brown, Richard (2002): *Church and State in Modern Britain 1800-1850*. London: Routledge.
- Camps, Miriam (2015): *Britain and the European Community*. Princeton: Princeton University Press.
- Ciot, Melania-Gabriela (2014): *Negotiation and Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cornago, Noé (2013): *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Dann, Otto (1993): *Nation und Nationalismus in Deutschland 1770-1990*. München: C.H.Beck.
- Davidson, Neil (2016): *Nation-States. Consciousness and Competition*. Chicago: Haymarket Books.
- Duerr, Glenn M. E (2015): *Secessionism and the European Union. The Future of Flanders, Scotland and Catalonia*. Minneapolis: Lexington Books.
- Dumont, Hugues, *The European Union, a Plurinational Federation in Sensu Cosmopolitico* in: Seymour, Michel/ Gagnon, Alain G. (2012): *Multinational Federalism. Problems and Prospects*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Eurostat. Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 2 regions. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama\\_10r\\_2gdp&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nama_10r_2gdp&lang=en) (27/11/2017).
- Euskobarometro 2016. Gráfico 29: Identidad Nacional Subjetiva En La Sociedad Vasca. <http://www.ehu.eus/documents/1457190/1525260/Euskobarometro+octubre+2016+%28castellano%29> (18/08/2017).
- Ferguson, Neil/McKeown, Shelley, *Social Identity Theory and Intergroup Conflict in Northern Ireland* en McKeown, Shelley/Haji, Reeshma/Ferguson, Neil (2016): *Understanding Peace and Conflict Through Social Identity Theory. Contemporary Global Perspectives*. Heidelberg: Springer.
- Filibi, Igor (2007). *La Unión política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un estudio comparado*. Leioa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Filibi, Igor/Noé Cornago/Frosini, Justin O. (2011): *Democracy With(out) Nations? Old and New Foundations for Political Communities in a Changing World*. Leioa: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco EHU/UPV.

- Garry, John/McNicholl, Kevin (2015): Understanding the 'Northern Irish' Identity. Belfast: Queens University Belfast, [http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/knowledge\\_exchange/briefing\\_papers/series4/northern\\_ireland\\_identity\\_garry\\_mcnicholl\\_policy\\_document.pdf](http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/knowledge_exchange/briefing_papers/series4/northern_ireland_identity_garry_mcnicholl_policy_document.pdf), (04/08/2017).
- Gifford, Chris (2008): The Making of Eurosceptic Britain. Identity and Economy. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Grau Vidal, Francesc Xavier (2017): Southern Catalonia, Knowledge Region. Feet on the Ground and Facing the World. Tarragona: publicacions urv.
- Grobb-Fitzgibbon (2016): Continental Drift. Britain and Europe from the End of Empire of the Rise of Euroscepticism. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heffernan, Richard /Hay, Colin/Russel, Meg/Cowley, Philip (2016): Developments in British Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Heyck, Thomas (2013): A History of the Peoples of the British Isles. From 1688 to 1914. London: Routledge.
- Hughes, Arthur/Peter Trudgill/Watt, Dominic (2013): English Accents and Dialects. An Introduction to Social and Regional Varieties of English in the British Isles. Fifth Edition. London: Routledge.
- Ichijo, Atsuko, *'Europe' and Modernity in the British Context* en Ichijo, Atsuko (2011): Europe, Nations and Modernity. Heidelberg: Springer.
- Jachtenfuchs, Markus, *The monopoly of legitimate force* en Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (2005): Transformations of the State? Cambridge: Cambridge University Press.
- Jellinek, Georg (1929): Allgemeine Staatslehre. Fünfte Auflage. Berlin: Springer.
- Jones, Bill/Norton, Philip (2014): Politics UK. London: Routledge.
- Keating, Michael (2017) European Integration and Nationalities Question en: collection de estudios internacionales número 2.
- Keating, Michael (2002): Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era. Oxford: Oxford University Press.
- Keating, Michael (1988): State and Regional Nationalism. Territorial politics and the European state. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Larres, Klaus (2002): Churchill's Cold War. The Politics of Personal Diplomacy. New Haven: Yale University Press.
- Laitin, David D., National Identities in the European State in: Keating, Michael/McGarry, John (2006): European Integration and the Nationalities Question. London: Routledge.
- Leibfried, Stephan/Zürn, Michael (2005): Transformations of the State? Cambridge: Cambridge University Press.
- Marác, László, *Minority Language Rights in Europe: from the Austro-Hungarian Monarchy to the Supranational Organizations* in Horváth, István/Ibolya Székely/Tünde Székely/Tonk, Márton (2014): Minority Representation and Minority Language Rights. Cluj-Napoca: Scientia.
- McComrick, John (2015): European Union Politics. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- McCrone, David (2002): *Understanding Scotland. The Sociology of a Nation*. London/New York: Routledge.
- McGowan, Lee/Phinnemore, David (2015): *A Dictionary of the European Union*. London: Routledge.
- McLean, Iain/Jim Gallagher/Lodge, Guy (2014): *Scotland's Choices. The Referendum and What Happens Afterwards*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Mullhearn, Chris/ Varne, Howard R. (2008): *The Euro. The Origins, Developments and Prospects*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Murray, Fiona (2012): *The European Union and Member State Territories. A New Legal Framework Under the EU Treaties*. Berlin: Springer Science & Business Media.
- Morphet, Janice (2017): *Beyond Brexit? How to assess the UK's future*. Bristol: University of Bristol Policy Press.
- NatCen. British Social Attitudes. Trends in national identity. <http://www.bsa.natcen.ac.uk/latest-report/british-social-attitudes-30/devolution/trends-in-national-identity.aspx> (04/08/2017).
- Nootens, Geneviève, On the Feasibility of Plurinational Democracies: The Problem of the Demos in: Filibi, Igor/Noé Cornago/Frosini, Justin O. (2011): *Democracy With(out) Nations? Old and New Foundations for Political Communities in a Changing World*. Leioa: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco EHU/UPV.
- Office for National Statistics. Ethnicity and National Identity in England and Wales 2011, p.11 [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160107112033/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776\\_290558.pdf/04/08/2017](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160107112033/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_290558.pdf/04/08/2017).
- Outhwaite, William (2017): *Brexit. Sociological Responses*. London: Anthem Press.
- Revest, Didier (2014): *Independence for Scotland! Independence for Scotland? Theoretical and Practical Reflections on the 2014 Referendum and its Possible Outcomes*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Requejo, Ferran, National Pluralism, Recognition, Federalism, and Secession (Or Hegel Was a Clever Guy) in: Gagnon, Alain-G/Soeren Keil/Sean Mueller (2016): *Understanding Federalism and Federation*. London: Routledge.
- Requejo, Ferran, Federalism in Plurinational Societies. Rethinking the Ties between Catalonia, Spain and the European Union en Karmis, D./Norman, W. (2016a): *Theories of Federalism. A Reader*. Heidelberg: Springer.
- Requejo Coll, Ferran/Caminal i Badia, Miquel (2011): *Political Liberalism and Plurinational Democracies*. London: Routledge.
- Roche, Patrick/Barton, Brian (2013): *The Northern Ireland Question. Myth and Reality*. Avebury: Wordzworth Publishing.
- The Stationery Office (2013): *House of Commons. Scottish Affairs Committee. The Referendum on Separation for Scotland, Session 2013-14. Oral and written evidence. Volume III*. London: The Stationary Office Limited.
- The Stationary Office (2013). *The Economic Implications for the United Kingdom of Scottish Independence. 2nd Report of Session*. London: The Stationary Office Limited.

- The University of Manchester. Who feels Scottish? National identities and ethnicity in Scotland. <http://www.ethnicity.ac.uk/medialibrary/briefings/dynamicsofdiversity/code-census-briefing-national-identity-scotland.pdf> (04/08/2017).
- The University of Manchester. Who identifies as Welsh? National identities and ethnicity in Wales, p. 1-3 <http://www.ethnicity.ac.uk/medialibrary/briefings/dynamicsofdiversity/code-census-briefing-national-identity-wales.pdf> (04/08/2017).
- What Scotland Thinks. 'Moreno' national identity. <http://whatscotlandthinks.org/questions/moreno-national-identity-5#line> (02/08/2017).
- What Scotland Thinks. 'Forced choice' national identity. <http://whatscotlandthinks.org/questions/forced-choice-national-identity-5#line> (02/08/2017).
- Palmisano, Guiseppa (2015): Making the Charter of the Fundamental Rights a Living Instrument. Leiden: Brill Nijhof.
- Pointing, Clive, *Churchill and Europe: A revision* en Bideleux, Robert/Taylor, Richard (2002): European and Integration and Disintegration. East and West. London: Routledge.
- Schörning, Niklas, Neorealism in: Schieder, Siegfried/Spinder Manuela (2014): Theories of International Relations. London: Routledge.
- Sørensen, Axel Kjær (2009): Denmark-Greenland in the 20th century. Copenhagen: Museum Tusulanum Press.
- Swenden, Wilfried, Territorial Strategies for Managing Plurinational States in: Loughlin, John/John Kincaid/Swenden, Wilfried (2013): Routledge Handbook of Regionalism & Federalism. London: Routledge.
- Weinberg, Leonard/Pedahzur, Ami/ Perliger, Arie (2008): Political parties and Terrorist Groups. London: Routledge.

*Addendum*



## EuroBasque Erromako Tratatuen 60. Urteurrenaren aurrean

Europako Ekonomia Erkidegoko Tratuak, egun EB, eta indarrean dagoen Europako Energia Atomiko Erkidegoko Tratuak (Euratom) 60. urteurrena ospatzen dute. Itunak 1957ko martxoaren 25ean sinatu ziren Erroman, eta orduko argazkiak, sei herri sortzaileetako *Estatu gizon*ez beteriko gela erakusten digu. 60 urte hauetan, gizarte europarrak historian aurrekaririk gabeko garapen ekonomiko eta soziala lortu du. Aldi berean, Europak eraldaketa nabarmenak bizi izan ditu eta krisi sakonak gainditu: Berlingo harresiaren eraikuntza; deskolonizatzeak eta Argeliaren independentzia, Frantziaren aurkako guda eta gero; mirari ekonomiko alemaniarra; De Gaullek eragindako aulki hutsaren krisia; 1. zabalkuntza Erresuma Batua, Irlanda eta Danimarkara; terrorismoek eragindako sarraskiak; petrolioaren krisia eta menpekotasun energetikoa; 2. zabalkuntza bolada, Europa Hegoaldera, Grezia, Portugal eta Espainiako diktadurak erortzerakoan; Lady Thatcherren euroseptizismoa; Europa banatzen zuten Berlingo harresiaren eta altzairuzko oihalaren jauskera; errepublika baltikoen independentzia eta ekialdeko Europaren emantzipazioa; Sobiet Batasunaren desagetea; Balkanetako eta Golkoko gudak; 3. zabalkuntza bolada, Iparraldera eta Austriara; Europako hainbat herriren ezetzaerreferendumetan, haien gobernuak onetsitako Tratuakberresteko orduan; oraindik burutu gabe dagoen Ekialderako 4. zabalkuntza bolada.

Krisialdien aurrean, europeismoak eta integrazio europarrak aurrera egin dute Batasun barnean zuzenbidearen inperioa finkatuz Europa mailako sistema judizial baten bidez; barne merkatua, askatasun, segurtasun eta justizia gunea, Batasuneko hiritartasuna; Oinarritzko Eskubideen Gutuna, loteslea; Europako Parlamentuaren botereen gehitze progresiboa, Batzordeko presidentzia izendatzeraino; aldaketa klimatikoaren aurkako borroka eta garapen iraunkorraren aldeko estrategia; maila anitzetako gobernantza eta subsidiaritatea; gizarte eta lurralde kohesioa eta estruktura funtsak; *Euroa*, kontsumitzaileen babesa; bereizkeriaren aurkako borroka eta gizon eta emakumeen arteko berdintasuna; lehiaketa askeko baldintzetan *merkatuzko ekonomia sozial* sistema bat, kanpo politika komun, kanpo ekintza eta defentsa herabeak (ASPE, KEEZ, SDPK), ... Erkidegoaren ondareaz dihardu, zeinek integrazioa hobetzeko eta demokratikoagoa, solidarioagoa eta sozialagoa egiteko kementa eman behar bait digun. Eta garrantzitsuena, Europak bere historiari bakealdirik luzeena bizi izan du, horri esker 2012ko Bakearen Nobel Saria merezi izan zuelarik.

Egun, European krisi sistemiko bat jasaten ari gara: *Euroaren* krisi finantziario eta ekonomikoa, oraindik dirauena, erreskatatzeekin, herstura politikekin, murrizpenekin eta ongizate estatuaren atzerakadarekin; *Brexit*-a; terrorismo *yihadista*-ren astindua 2001-S-11-ak eta “izuaeren aurkako guda”k areagotua; gerratik ihesi Europara babes bila datozten pertsonen drama; populismo *eurofobo*aren zabalkuntza eta Europa erdian demokrazia *liberal* baten agertzea. Kontseilu Europarreko presidentak, Donald Tusk-ek honakoa gehitzen du: “Washington-go gobernu berriak ekar ditzakeen arazoak, Txinaren politika Pazifikokan, Errusiaren oldarkeria Ukraina eta inguruko herrialdeekiko, edo guda eta terrorismoa Ekialde hurbilean eta Afrikan, Islam erradikalaren eskutik”. Ez diezaiozun gure buruari engaina: Europak bat eginda soilik aurre egin diezaieke krisi hauei! Baina sistema instituzional demokratiko eta gardenagoa behar du, konplexutasun gutxiagorekin, hiritarekiko eta Europa osatzen duten herriekiko hurbilagoa, eta serioz hartu hartu behar ditu, barrura eta kanpora begira, Europako Tratuak, 2. eta 3. artikuluetan aldarrikatzen dituen baloreak. EB Giza Eskubideen Europako Hitzarmenari atxikitu behar zaio lehenbailehen eta, berezkoa duen aniztasuna aintzakotuz, Federakuntzarantz aurrerapausoa eman.

EuroBasque-k, Haga-ko 1948ko Kongresuan Europako Nazioarteko Mugimenduaren sortzaileetako bat izanik, naziozgaindiko sistema europarraren integrazioa apustua berresten du, zeinetan, estatu-azpiko nazioek erakunde komunitatean era aktiboan parte hartzen duten, alegia, Erregioen Komite epela baino haratago. Bokazio federala duen Europako herri zahar bat izanik, interes handiz jarraitzen ditugu Eskoziako independentzia erreferenduma eta European geratzeko beren gehienengoaren botoa. Mundura zabalik dagoen Europa federala desiratzen dugu, zailtasunak dituzten herrialdeekiko duen erantzukizuna berea eginik, eta azkenengo funtsa Estatuak baino Europako hiritarrak dituen, eta “Europako herrien arteko batasun gero eta estuagoa”-ren aldeko gure apustua berresten dugu.

## EuroBasque ante el 60 aniversario de los Tratados de Roma

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, hoy UE, y el aún vigente Tratado de la CEEA (Euratom), cumplen 60 años. La foto de la firma, que tuvo lugar el 25 de Marzo de 1957 en Roma, nos muestra una sala con nutrida presencia de “*hombres de Estado*” de los seis países fundadores. En estos 60 años la sociedad europea ha alcanzado un desarrollo social y económico sin precedentes en la historia. Europa, a su vez, ha experimentado importantes transformaciones y superado crisis de gran envergadura: la construcción del muro de Berlín; las descolonizaciones, en el caso de Argelia, tras la guerra con Francia; el milagro económico alemán; la crisis de la silla vacía provocada por De Gaulle; la ampliación a Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; los azotes de los terrorismos; la crisis del petróleo y la dependencia energética; la ampliación al Sur de Europa, al caer las dictaduras en Grecia, Portugal y España; el euroescepticismo de Lady Thatcher; la caída del muro de Berlín y del telón de acero que dividía a Europa; la independencia de las repúblicas bálticas; la “emancipación” de Europa del Este; la desintegración de la URSS; las guerras de los Balcanes y del Golfo; la ampliación al Norte y a Austria; las negativas de varios pueblos europeos a refrendar Tratados aprobados por sus gobiernos; la gran ampliación al Este, proceso aún inconcluso.

Frente a las crisis, el europeísmo y la integración europea han avanzado consolidando el imperio del derecho dentro de la Unión, a través de un sistema judicial europeo; un mercado interior, un espacio de libertad, seguridad y justicia, una ciudadanía de la Unión; una Carta, vinculante, de los Derechos Fundamentales; el aumento de poderes del Parlamento Europeo, hasta designar la presidencia de la Comisión; una estrategia por el desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático; la gobernanza multinivel y la subsidiariedad; la política de cohesión social y territorial y los fondos estructurales; el *Euro*; la protección de los consumidores; la lucha contra la discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres; un sistema de *economía social de mercado* en condiciones de libre competencia; una tímida política exterior común, acción exterior y defensa (PESC, SEAE, PCSD) ... Se trata de un acervo comunitario que debe darnos energía para mejorar la integración y hacerla más democrática, más solidaria y más social. Lo más importante, Europa ha experimentado la Paz más larga de su historia, aspecto que la hizo merecedora del Premio Nobel de la Paz en 2012.

En la actualidad padecemos en Europa una crisis sistémica: la crisis del *euro*, financiera y económica, aún latente, con rescates, políticas de austeridad, recortes y el retroceso del estado del bienestar; el *Brexit*; el azote del terrorismo *yihadista* acentuado desde el 11-S-2001 y la “guerra contra el terror”; el drama de las personas que buscan refugio en Europa huyendo de la guerra; la expansión del populismo *eurófono* y la aparición de una democracia *oliberal* en el centro de Europa. Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, añade “los problemas que pueda desencadenar el nuevo gobierno de Washington, la política de China en el Pacífico, la agresividad de Rusia con Ucrania y los países vecinos, o la guerra y el terror en Oriente medio y África, de la mano de un Islam radical”. ¡No nos engañemos: solo unida podrá Europa afrontar estas crisis! Pero el sistema institucional debe ser más democrático y transparente, menos complejo, más cercano a la ciudadanía y a los pueblos que componen la UE, y debe tomarse en serio, hacia dentro y hacia fuera, los valores que proclama el Tratado de la UE (artículos 2 y 3). La UE debe adherirse ya al Convenio Europeo de Derechos Humanos y avanzar hacia la Federación, respetando su diversidad.

EuroBasque, como co-fundador del Movimiento Europeo Internacional en el Congreso de La Haya de 1948, reafirma su apuesta por la integración en un sistema europeo supranacional donde las naciones subestatales participen activamente en las instituciones comunes, más allá del tibio Comité de las Regiones. Como viejo pueblo europeo con vocación federal, seguimos con sumo interés el referéndum sobre la independencia de Escocia y su voto mayoritario por la permanencia en la UE. Deseamos una Europa federal abierta al mundo, que asuma su responsabilidad hacia los pueblos menos favorecidos y cuyo fundamento último no sean los Estados sino la ciudadanía europea, y reafirmamos nuestra apuesta por una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.



**MANTÉNGASE INFORMADO  
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis  
al boletín informativo  
[www.dykinson.com](http://www.dykinson.com)**

**Y benefíciense de nuestras ofertas semanales**