

La federalización de la Unión Económica y Monetaria a partir de la crisis del euro

Eva Peña Fernández

**TESIS DOCTORAL dirigida por el
Dr. Francesc Morata i Tierra**

Departamento de Derecho Público y de
Ciencias Histórico-Jurídicas

**UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA
2013**

Universitat Autònoma de Barcelona
Departamento de Derecho Público y de Ciencias Histórico-Jurídicas
Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea

Tesis doctoral:

La federalización de la Unión Económica y Monetaria a partir de la crisis del euro

Doctorando: Eva Peña Fernández

Director: Dr. Francesc Morata i Tierra

Bellaterra, diciembre de 2013

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	p.8
PREFACIO	p.10
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	p.11
1.1. Hipótesis y justificación de la investigación	p.11
1.2. Análisis de la literatura y estado del debate	p.13
1.3. Aportaciones originales	p.17
1.4. Metodología y objetivos	p.19
1.5. Organización de la tesis	p.26
CAPÍTULO II. LAS TEORÍAS FEDERALISTAS Y LA INTEGRACIÓN	p.29
Introducción	p.29
2.1. Teorías generales de la integración europea	p.30
2.1.1. Funcionalismo y neofuncionalismo	p.31
2.1.2. Realismo e intergubernamentalismo	p.34
2.1.3. Institucionalismo y neoinstitucionalismo	p.41
2.1.4. Gobernanza multinivel	p.44
2.2. Origen y evolución de las teorías federalistas	p.48
2.2.1. El pensamiento federalista en la historia	p.48
2.2.2. Las grandes escuelas de pensamiento federalista	p.55
2.2.3. Características institucionales de las federaciones	p.60
2.3. El federalismo y el Estado-nación	p.70
2.3.1. El Estado-nación y las federaciones multinacionales	p.70
2.3.2. Origen y formación de los estados federales	p.75
2.4. El pensamiento federalista en la construcción europea	p.77
2.4.1. De los principios fundacionales a la actual UE	p.77
2.4.2. La historia de la integración europea a la luz de su patrimonio federal	p.84
Conclusiones	p.92
CAPÍTULO III. VALORES Y PRINCIPIOS FEDERALES EN LA UE	p.95
Introducción	p.95
3.1. Los valores federales, los tratados y la constitucionalización	p.96
3.1.1. Los valores constitucionales en los tratados	p.96
3.1.2. El sistema de la Unión Europea	p.104
3.1.3. Desarrollo competencial y delegación de soberanía	p.112
3.2. El método comunitario: a caballo entre el funcionalismo y el	

federalismo	
p.119	
3.3. El desarrollo de los principios federales en la UE	p.124
3.3.1. Los principios federales	p.124
3.3.2. El papel de las instituciones como agentes federales	p.139
3.4. Debilidades y fracasos en la integración	p.148
Conclusiones	p.156
CAPÍTULO IV. LA GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UE	p.158
Introducción	p.158
4.1. Estructura de la gobernanza económica en la UE	p.159
4.1.1. Instituciones de la gobernanza económica	p.162
4.1.2. Los elementos federales en la gobernanza económica	p.174
4.2. Relevancia del sistema presupuestario en el marco federal	p.180
4.2.1. El desarrollo presupuestario en la UE	p.181
4.2.2. Los instrumentos de financiación de la UE	p.189
4.3. El mercado interior como objetivo político clave	p.205
Conclusiones	p.212
CAPÍTULO V. EL CASO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA	p.214
Introducción	p.214
5.1. La Unión Económica y Monetaria. Análisis crítico	p.214
5.1.1. Principales carencias de la UEM	p.219
5.1.2. Consideraciones sobre las uniones monetarias	p.221
5.2. La Unión Monetaria en Estados Unidos como referencia	p.224
5.3. La reforma institucional de la Eurozona	p.228
5.3.1. Incidencia de la crisis financiera en la UEM	p.228
5.3.2. La gestión de la crisis y la reforma institucional	p.230
5.3.3. Instrumentos debatidos en el marco de la unión política	p.239
Conclusiones	p.245
CAPÍTULO VI. LA CRISIS DEL EURO Y EL FEDERALISMO	p.249
Introducción	p.249
6.1. El debate académico y político en torno a la UEM y la crisis en la Eurozona	p.249
6.1.1. Posiciones de los actores	p.254
6.1.2. La crisis del euro como punto de inflexión	p.257
6.2. La Unión Bancaria y el papel del Banco Central Europeo	p.261
6.2.1. Propuestas regulatorias en el ámbito financiero	p.261

6.2.2. La Unión Bancaria	p.265
6.2.3. El papel del Banco Central Europeo	p.273
6.3. La construcción federal y la sostenibilidad del euro	p.277
6.3.1. El federalismo y la democracia en la Eurozona	p.277
6.3.2. El euro y la legitimidad posnacional	p.285
6.3.3. El escenario de la Unión Federal Europea	p.290
Conclusiones	p.296
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES FINALES DE LA INVESTIGACIÓN	p.298
7.1. Contrastación de la literatura sobre la integración y elaboración de una teoría federalista de la UEM	p.298
7.2. La crisis del euro como oportunidad para el desarrollo de un gobierno federal en la Eurozona	p.306
7.3. Escenarios de futuro y posibilidades de estudio que abre la presente investigación	p.311
Anexo. Cuadro de los mecanismos de rescate en la eurocrisis	
p.315	
AGRADECIMIENTOS	p.319
BIBLIOGRAFÍA	p.321

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AED (EDA)	Agencia Europea de Deuda (<i>European Debt Agency</i>)
AUE	Acta Única Europea
AQR	Revisión de calidad de activos (<i>Asset Quality Review</i>)
BCE	Banco Central Europeo
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BRRD	Directiva de Rescate y Resolución Bancarios (<i>Bank Recovery and Resolution Directive</i>)
CDS	Permuta de incumplimiento crediticio (<i>Credit Default Swaps</i>)
CED	Comunidad Europea de Defensa
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE	Comunidad Económica Europea
CIG	Conferencia Intergubernamental
CIJ	Cooperación en Interior y Justicia
CUR	Comité Único de Resolución
EBA	Autoridad Bancaria Europea (<i>European Banking Authority</i>)
ECOFIN	Consejo de Ministros de Economía y Finanzas
EIOPA	<i>European Insurance and Occupational Pensions Authority</i>
ESMA	<i>European Securities and Markets Authority</i>
ESRB	<i>European Systemic Risk Board</i>
FDIC	Corporación federal de seguros de depósitos
FEEF	Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
GOPE	Orientaciones Generales de Política Económica
LTRO	Operación de refinanciación a largo plazo (<i>Long Term Refinancing Operation</i>)
MAC	Método Abierto de Coordinación
MEDE	Mecanismo Europeo de Estabilidad
OMP	Objetivo a Medio Plazo
PAC	Política Agrícola Común
PE	Parlamento Europeo
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SME	Sistema Monetario Europeo
SMP	Programa para Mercados de Valores (<i>Securities Market Programme</i>)
TARGET	<i>Transeuropean Automated Real-time Gross settlement Express Transfer</i>
TCE	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
TFUE	Tratado de funcionamiento de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

PREFACIO

“All those who, in trying to meet the economic challenges set out by the treaty of Rome, neglected the political dimension have failed. As long as [those] challenges will be addressed exclusively in an economic perspective, disregarding their political angle, we will run – I’m afraid – into repeated failures.”

Paul-Henri Spaak

(Discurso en la Cámara de Representantes, 14 junio 1961)

Esta tesis ha tenido un largo proceso de gestación, atendiendo a circunstancias familiares y profesionales. En estos seis años se han producido grandes reformas en la Unión Económica y Monetaria. El resultado de este trabajo es de gran relevancia actual y futura, para entender el desarrollo de la crisis del euro y valorar las amenazas y oportunidades que la gestión de esta crisis ofrece para la construcción europea. Esta tesis se nutre de trabajos previos¹, que revelan una profundización académica en la gobernanza económica, además de un amplio uso del federalismo como enfoque teórico. Existe, asimismo, un interés personal, como revela mi blog sobre políticas europeas, y mi condición de vicepresidenta de la plataforma *More Europe*, que en 2013 se ha integrado en la Unión de Federalistas Europeos.

El seguimiento exhaustivo de la crisis del euro me brinda una excelente motivación, además de argumentos para defender la hipótesis. Partiendo del convencimiento de que la Unión Europea debe tender a convertirse en una federación, la reforma política e institucional en la Eurozona se ha ido convirtiendo en creciente objeto de interés, llegando a ofrecerme un perfecto caso de estudio para la puesta en práctica de los preceptos federales. A ello deben añadirse los cambios que ha experimentado la zona euro desde 2008. La velocidad de dicho proceso y las reformas que lo han acompañado, han comportado la necesidad de actualizar constantemente las fuentes, con el objetivo de llevar a cabo el análisis detallado de las causas y los principales efectos de la crisis del euro, hasta diciembre de 2013.

¹ “Propuesta de reforma de las finanzas públicas de la UE: hacia una futura confederación europea” (tesina, 2007); y en coautoría con el Dr. Morata: “El federalismo fiscal y la sostenibilidad del euro” (2013)

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1.1. Hipótesis y justificación de la investigación

La pregunta de partida de esta tesis es cómo se puede resolver de forma definitiva la actual crisis del euro. La hipótesis principal se refiere a la necesidad de recurrir al federalismo para asegurar la sostenibilidad del euro, sumada a la convicción de que el avance federalista reforzará la naturaleza democrática de la Unión y, en especial, de la Eurozona.

Teniendo en cuenta los efectos de la crisis del euro (variable independiente), nuestra hipótesis sostiene la necesidad de profundizar la vía del federalismo como mejor modo de afrontar el futuro de la UE, en general, y de la Eurozona, en particular (variable dependiente). Esto comporta un análisis profundo del contexto en que se ha ido desarrollando la Unión Económica y Monetaria (UEM) y de los efectos determinantes que la gestión de la crisis del euro ha tenido sobre las economías de la Eurozona.

Este planteamiento requiere una justificación normativa del federalismo como marco teórico sustantivo, que nos permita valorar el funcionamiento de las instituciones y las leyes de la Unión Europea en su conjunto, y de la UEM, en particular.

El análisis diacrónico de la integración nos permite establecer que existe ya un proceso de federalización en marcha, aunque con algunas lagunas, que también constituyen una variable explicativa del presente análisis.

Una hipótesis derivada de es determinar si esta crisis es síntoma de errores más profundos en la concepción de la UEM. Esta tesis sostiene que la zona euro, durante estos años, se ha consolidado sin llegar a convertirse en una zona monetaria óptima, sino, que lejos de ello, incluso ha exacerbado las diferencias entre Estados miembros. En este sentido, el federalismo actúa como marco teórico de carácter prescriptivo, al establecer las directrices que deben emprenderse en la gobernanza de la zona euro, y desemboca en conclusiones de carácter prospectivo sobre la reforma institucional y legal, tendentes a dotar de eficacia y legitimidad al gobierno de la UEM.

Relacionada con esta variable subyace la cuestión de si esta crisis ha sido interpretada adecuadamente por parte de los actores políticos y económicos. Nos preguntamos hasta qué punto los criterios de convergencia y la ortodoxia monetaria son la respuesta a la crisis, y de qué manera los mercados financieros interpretan la unión, o la desunión, política en la zona euro. Por tanto, una subhipótesis importante es demostrar que los actores económicos demandan una respuesta política de carácter supranacional, que supere los mecanismos de

rescate y la dinámica sancionadora que se han impuesto hasta ahora a través de un enfoque intergubernamental.

La segunda variable dependiente es si esta crisis supone el principio del fin del intergubernamentalismo. En este sentido, diagnosticamos que la gestión intergubernamental no ha resuelto los problemas de eficiencia, y tampoco de legitimidad. El papel de las instituciones supranacionales está llamado a superar la lógica intergubernamental de los intereses nacionales y a generar normas creíbles, sobre la base de la cooperación voluntaria. Los hechos evidencian que dicha lógica no ha cumplido sus objetivos.

El análisis de la gestión de la crisis del euro nos revelará una contradicción. Por un lado, se descubre un predominio de la técnica intergubernamental en las negociaciones, en el marco de un sistema de responsabilidades políticas descentralizadas², mientras que, por otro, existe una presión de la opinión pública, que prescribe que se enfoque el estudio de la gestión de la crisis, desde la óptica de la legitimidad.

Distintas circunstancias, como las presiones de los mercados financieros, han llevado a afrontar la crisis a través de una reforma institucional, generando una tensión hacia la supranacionalidad, en el sentido de que se han establecido mecanismos de supervisión de carácter supranacional, con mayor protagonismo del Banco Central Europeo, e incluso de la Comisión, planteando algunos problemas en términos de legitimidad directa, tal como se analiza en estas páginas. Se demuestra, asimismo, la necesidad de la reforma de la gobernanza de la zona euro, al tiempo que se apunta a que la incapacidad de articular un sistema dotado de legitimidad llevaría a una crisis política en la UEM, poniendo en riesgo incluso la viabilidad del euro.

Para responder a estas cuestiones, la variable explicativa fundamental de la tesis es demostrar la naturaleza política de la crisis del euro. Asumimos que el arraigo de la crisis y su prolongación se pueden vincular a la incapacidad de los gobiernos de afrontar la gestión de la crisis desde una perspectiva supranacional.

Una de las cuestiones de fondo en esta tesis es valorar hasta qué punto se puede institucionalizar una gobernanza democrática de tipo federal sobre la base de los Estados-nación³. En esta línea, y con el objeto de validar la hipótesis principal, se pretende demostrar la presencia de importantes elementos de naturaleza federal en la integración europea. Con todo, es esencial, incidir en la importancia del federalismo fiscal y de los instrumentos políticos y económicos que de éste se derivan, para garantizar la sostenibilidad del euro, a partir de las experiencias previas de otras uniones monetarias.

² PUETTER, U., 2011

³ HABERMAS, J., 1996

El federalismo es, por tanto, un enfoque idóneo para analizar de forma crítica el funcionamiento de la UE en su conjunto, y un marco normativo, que supera las ineficiencias analíticas de las grandes teorías existentes para el estudio de la integración europea. La tesis deja constancia amplia de las limitaciones que revelará el proceso de reforma emprendido hasta ahora, lo que, a su vez, reforzará la hipótesis federal.

Paralelamente, el federalismo es prescriptivo. Para ello, es muy útil la valoración de los logros y éxitos que se derivan del desarrollo institucional supranacional. Dejamos constancia en la tesis de dichos logros para justificar y legitimar la tesis federal.

1.2. Análisis de la literatura y estado del debate

Para poder dar respuesta a las hipótesis planteadas, es preciso, en primer lugar, realizar un estudio amplio de lo que significa el federalismo como teoría política. En segundo lugar, será necesario analizar el funcionamiento de la UEM, y extrapolar el estado del debate académico y político sobre la crisis del euro, para poder demostrar la hipótesis y extraer conclusiones.

Como se ha indicado en el prefacio, en trabajos de investigación previos, ya habíamos analizado la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria, concluyendo que distaba mucho de ser óptima, a la vista de sus carencias, tanto desde el punto de vista económico como político. En el desarrollo de esta investigación, se pretende explorar la evolución de la gobernanza en la crisis de la zona euro. En los últimos dos años, este análisis ha ido cobrando relevancia en el mundo académico y, en este contexto, el federalismo resulta idóneo para analizar la Eurozona, y en especial, sus retos de carácter político e institucional.

Este análisis se centra en el euro, no sólo por su fuerza simbólica, sino también por los retos y dificultades de todo orden que ha implicado la gestión de la crisis. La crisis financiera ha puesto en cuestión la propia esencia de la moneda única, cuya arquitectura se ha visto sometida a importantes reformas de carácter político. Tendrá su espacio en este trabajo el análisis pormenorizado de las consecuencias y los efectos de dichas reformas, que aportan una notable contribución a la integración europea.

En cuanto al estado del debate académico y la literatura, en lo relativo a las fuentes, se ha acometido la labor de recopilar y analizar la literatura referente al objeto de estudio, teniendo en mente que el proceso de integración es dinámico y muy cambiante. A los efectos de esta investigación, resultaba fundamental referirnos a las aportaciones e insuficiencias de las grandes teorías de la integración europea, para centrarnos, después, en la teoría federal. La primera

parte de la tesis se centra en el desarrollo histórico del proceso de integración, la valoración de los tratados, y la interpretación del sistema institucional y de los principios rectores de la UE. La literatura correspondiente tiende a primar las tesis intergubernamentalistas y las neofuncionalistas⁴, omitiendo la presencia de rasgos federales importantes en distintas etapas del proceso de integración. En particular, cabe recordar que en los textos fundacionales de la primera comunidad (CECA) se destacó de forma expresa la naturaleza federal de la construcción europea. Existe una notable tradición federalista europea, razón por la que esta corriente emerge académicamente modernizada⁵. Esa tradición federalista es el hilo conductor de la investigación que aquí se presenta, sobre todo en lo que se refiere a la Unión Económica y Monetaria, al objeto de estudiar los equilibrios de poder entre los actores y las instituciones. La pretensión es, por tanto, interpretar la naturaleza de la Unión Europea a la luz del federalismo o, dicho de otra forma, de su patrimonio federal, dejando constancia de las aportaciones académicas en esta línea. Veremos que las fuentes son las tradicionales, basadas tanto en la tradición europea más clásica, con referencias a Althusius o Proudhon, como en la angloamericana, donde destacan los estudios académicos de Elazar y Kincaid, sin olvidar las aportaciones de Hamilton, uno de los fundadores de la federación estadounidense.

El análisis evidencia que las teorías más habituales no pueden explicar categóricamente el sistema europeo y su futuro desarrollo, lo que nos invita a extraer un modelo para justificar la federalización política de la Eurozona. Esta tesis invita a reflexionar con rigor sobre hacia dónde puede dirigirse este sistema político, partiendo del análisis (capítulos II y III) de la vertiente institucional.

La literatura económica de mayor relieve para esta tesis es la relativa a la UEM, partiendo de los clásicos y fundamentales trabajos de Mundell sobre las zonas monetarias óptimas, y de Musgrave sobre la importancia de que los gobiernos puedan desarrollar sus funciones económicas. Los informes Werner o MacDougall son ilustrativos de la importancia de elementos (inexistentes en la actual Eurozona) imprescindibles para la viabilidad de la unión monetaria. Algunas de estas consideraciones se omitieron, en su momento, por parte de los arquitectos del euro, revelando importantes errores de cálculo (por ejemplo, confiando demasiado en los estabilizadores y ajustes automáticos, etc.). Desde este punto de vista, se considera muy pertinente realizar la comparación con la unión monetaria en Estados Unidos. A lo largo de la tesis, se aborda el análisis del federalismo estadounidense, recurriendo a las fuentes clásicas, y también a las valoraciones de carácter técnico que realizan algunas instituciones de análisis

⁴ SCHMITTER, P. C., 2004

⁵ BURGESS, M., 2004

financiero, lo que ofrece una pauta sobre el significado de la unión fiscal y la importancia crucial del federalismo para la viabilidad de la moneda única.

Para el análisis de la crisis del euro, los numerosos documentos oficiales de las instituciones comunitarias (Comisión, Consejo, Banco Central Europeo, etc.) son la guía básica para estructurar el análisis, si bien no son los únicos. Dichos documentos se ven apoyados por estudios de referencia elaborados por organismos independientes, y ámbitos universitarios. Algunos de estos estudios revelan claramente la naturaleza política de la crisis del euro⁶, a la que nos referíamos en la exposición de la hipótesis. Dejamos constancia de un debate académico incipiente, fundamentalmente a través de entidades académicas (CEPS, European University Institute...) fundaciones (Robert Schuman, Notre Europe...), *think-tanks* (Bruegel, Policy Network, Peterson Institute for International Economics...), centros de investigación y análisis (VOX, Centre for European Reform...), y también de las propias instituciones comunitarias (Comisión, Direcciones Generales, Parlamento Europeo, Banco Central Europeo...). Por lo demás, el impacto de la crisis del euro ha sido estudiado, pero no en el marco del federalismo. Uno de los estudios más importantes en relación con la crisis del euro es el de Mink y de Haan⁷, que analiza el efecto de las noticias sobre las situación económica en Grecia (y del rescate) en el resto de los Estados miembros, focalizando el estudio en las posibilidades de contagio entre los bancos y los Estados miembros de la zona euro. Las comunicaciones del Banco Central Europeo, así como las declaraciones de su presidente, también son de relevancia, desde el punto de vista de las fuentes, en el sentido de que la información comunicada desde las instancias oficiales tiene relación con la credibilidad institucional. Se verá que, de hecho, estas comunicaciones se interpretan como hechos; siendo más precisos, como “instrumentos orales”⁸ que complementarían a la política monetaria en su sentido más amplio.

Algunos de los estudios y análisis de la crisis del euro citados en la tesis valoran críticamente la reforma institucional y prescriben algunas actuaciones de inspiración explícita o implícitamente federalista para superar los límites del intergubernamentalismo. En esta tesis se profundiza en el debate académico alrededor de la federalización de la UEM, valorando en qué medida ésta se conecta con la crisis del euro.

La evolución de la gobernanza económica europea es fundamental para entender el sentido de los cambios registrados desde el estallido de la crisis. Por ello, resulta esencial dejar constancia de los elementos claves de la misma, en tanto en cuanto la economía ha tenido siempre un papel clave en el origen y

⁶ BINI SMAGHI, L., 2013

⁷ MINK, M.; DE HAAN, J., 2012

⁸ BLINDER, A. S.; EHRMANN, M.; FRATZSCHER, M.; DE HAAN, J.; JANSEN, D.-J., 2008

desarrollo de la integración europea. Precisamente la relevancia de la vertiente económica nos lleva a la paradoja, que constatamos en el presente análisis: el incremento de las exigencias en materia de competitividad se vería mermado por la reducida capacidad de producción política de las instituciones comunitarias. En este contexto, existe una yuxtaposición de elementos, como las políticas domésticas, negociaciones entre Estados, convergencia de preferencias nacionales, costes de transacción, influencia de los gobiernos y papel de las instituciones comunitarias. En este sentido, ninguno de los marcos teóricos que navegan entre el realismo y el institucionalismo liberal permite avanzar en la comprensión y encaje de todos estos elementos, así como de los cambios políticos e institucionales.

La crisis del euro ha puesto en el primer plano el debate sobre si los cambios institucionales y políticos del Tratado de Lisboa lograrán establecer una verdadera Europa política. No es un debate nuevo, pero cobra actualidad por la disparidad de interpretaciones sobre la reforma institucional en la zona euro.

Una pregunta abierta, derivada de esta tesis, es hasta dónde podemos llegar políticamente, situándonos fuera del ámbito de los tratados. El análisis de los nuevos instrumentos políticos desarrollados en los últimos años nos permitirá evaluar su grado de adecuación a la nueva realidad.

1.3. Aportaciones originales

La principal aportación de esta tesis es la aplicación de una teoría federalista al estudio de la crisis de la Eurozona a fin de obtener conclusiones que nos permitan consolidar la moneda única y el proceso de integración en su conjunto. Desde nuestra perspectiva, dicho proceso debe dotarse de los instrumentos necesarios para lograr una unión política democrática. En este sentido, y en un contexto heterogeneidad cultural, institucional y política, el federalismo facilita la adaptación de la política gubernamental a las preferencias de los ciudadanos. Aquí nos planteamos hasta qué punto puede la Unión Europea ser tratada como un modelo federal. Se distingue, como paso previo, entre el federalismo como una teoría explicativa del surgimiento de las federaciones, y el federalismo como enfoque normativo, que es el adoptado aquí. En términos de legitimidad es esencial determinar si la UE, y la Eurozona en concreto, se encuentran en una fase en que la legitimidad se construye a partir del *input* (participación y calidad democrática) o del *output* (resultados, en términos de eficacia). La primera es propia de las federaciones⁹. En esta tesis, la democracia deliberativa tiene la máxima relevancia

⁹ ABROMEIT, H., 1998

desde el punto de vista de la legitimidad, si bien teniendo presente que el federalismo es un proceso, que implica una “negociación federal”¹⁰ de carácter voluntario, por parte de las comunidades implicadas.

El desarrollo institucional de los niveles más altos de gobierno en la Eurozona va encaminado a dotar a la federación europea de bienes colectivos identificables. La conjunción de las tesis federalistas con los valores de legitimidad y democracia, a partir del análisis de la gobernanza económica, sitúan en el centro de nuestro análisis, tanto a las elites políticas, como a los mercados y las instituciones, y, de un modo totalmente novedoso, a los ciudadanos.

En este contexto, la crisis del euro se presenta como un estudio de caso idóneo para poder avanzar en el conocimiento y la corrección de los desequilibrios económicos y políticos existentes en la Unión Europea. Sin bien resulta imposible predecir si la Unión Europea se convertirá en una federación plena, algunas las conclusiones que aquí se ofrecen resultan innovadoras. A nivel teórico, se sostiene que el federalismo es muy relevante para analizar el desarrollo institucional de la integración europea. Sin embargo, resulta aún más novedoso aplicar dicho enfoque al análisis de la Unión Económica y Monetaria. Así, se establece un vínculo entre la incapacidad política y el liderazgo alemán en un contexto de carencias estratégicas, que afectan, de un modo u otro, al conjunto de los Estados miembros. Por ejemplo, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG) impone criterios de carácter constitucional a los Estados miembros, tanto mediante la regla del presupuesto equilibrado, como a través de los mecanismos de corrección. Algunos autores consideran cuestionable la firma de un tratado para el cumplimiento de la regla del presupuesto equilibrado, acordada informalmente en la cumbre del Consejo del 26 de octubre de 2011, aduciendo que podría haberse adoptado mediante actos de Derecho derivado¹¹.

Por su parte, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) permite la recapitalización bancaria, sin tener que recurrir a las revisiones de los tratados, a partir de lo que se reconoce en el Tratado correspondiente (art. 19), que facilita un uso extensivo de los instrumentos de asistencia financiera.

En el análisis institucional realizado en el capítulo III, se destaca el carácter dual del Tratado de Lisboa, en el sentido de que tiene una fuerte vertiente supranacional, al establecer una estructura de gobernanza formal, alrededor de dos cámaras legislativas y dos instituciones ejecutivas diferenciadas, y una vertiente intergubernamental, que tiene su reflejo en el sistema de coordinación

¹⁰ MCKAY, D., 1999

¹¹ BARATTA, R., 2012

dominante en la política económica (MAC). Cabe recordar que Lisboa establece la codecisión como base del proceso legislativo ordinario (TFUE, art. 289).

Dejamos, por lo demás, constancia de que el sistema es complejo, pero observamos que pretende siempre el equilibrio entre las cuatro instituciones (Consejo, Comisión, Parlamento y Consejo Europeo). Para la toma de decisiones coexisten dos lógicas, la multilateral, que se representa mediante la interacción de estas cuatro instituciones principales, que tienen carácter supranacional e intergubernamental a la vez, y la unilateral, en el caso de que actúen las instituciones intergubernamentales. Veremos hasta qué punto, o en qué sentido, el Tratado de Lisboa se ve superado por la reforma emprendida en la gobernanza del euro, permitiéndonos valorar si se refuerza la vertiente política, en detrimento de la técnica.

Como se ha dicho, esta investigación utiliza el federalismo como el marco teórico más indicado para analizar la gobernanza económica en la UE, vinculando el proceso de integración económica y monetaria con la federalización del sistema. La crisis del euro, cuyas causas están muy relacionadas con la fragmentación política en líneas nacionales, ofrece la oportunidad para crear un verdadero marco transnacional en la gobernanza económica. De esta manera, se pretenden superar las limitaciones de las tesis intergubernamentalistas o realistas dominantes. A falta de una gran teoría explicativa de todas las variables que han influido, e influyen, en el proceso de integración, esta tesis ambiciona el reconocimiento de la influencia federal con voluntad de síntesis explicativa y, sobre todo, con la intención de crear una nueva narrativa.

1.4. Metodología y objetivos

La metodología es un concepto que puede llegar a ser interpretado de formas muy diversas. A los fines de esta investigación podemos partir de la interpretación que se fundamenta en una serie de principios que describen y prescriben los medios para la exploración observacional en una disciplina científica. El enfoque de la investigación es esencialmente cualitativo, como corresponde a un análisis de carácter deductivo. La complejidad del sistema de la Unión Europea se evalúa desde la óptica federal. Los enfoques pueden presentarse desde varios niveles: jurídico, histórico o comparativo. Aquí destaca la técnica comparativa, al estudiar las formas políticas federales, lo que permite elaborar teorías explicativas y plantear algunas predicciones sobre el desarrollo de la UEM.

Una cuestión de máxima importancia, desde el punto de vista del marco teórico, es establecer si el federalismo puede ser una herramienta adecuada para

reflejar la realidad empírica de la Unión Europea, o que permita proponer una prescripción federal. Debemos comprender, a partir del análisis teórico del federalismo, que las federaciones son sistemas complejos, y que son causa y consecuencia, simultáneamente, reflejando los conceptos de movimiento y transformación¹². La teoría federal implica el análisis profundo de hechos de naturaleza política, constitucional, económica, social, etc. enmarcados en el debate sobre el poder, la autoridad y la legitimidad. En este sentido, el federalismo es un marco adecuado para establecer un sistema de estudio del funcionamiento de las instituciones, en distintos momentos y circunstancias, a partir de la evolución histórica de las federaciones que conocemos.

En este trabajo se hace hincapié en la exposición de los aspectos más relevantes de la integración, y en su interpretación desde el punto de vista federalista. El enfoque comparativo se desarrolla de un modo descriptivo, en algunas fases de la investigación, especialmente en el ámbito de la gobernanza económica, dentro del comparativismo dinámico, como es el caso de la teoría de la elección racional o la teoría de la elección pública, en que la unidad de análisis es el actor (por ejemplo los Estados miembros o las instituciones comunitarias). Precisamente la teoría de la elección pública es un marco de análisis, que consideramos puede ser complementario al del federalismo para estudiar en el futuro las dificultades de la democracia europea, dada la existencia de conjuntos de reglas e instituciones que puede que no sean las óptimas, desde el punto de vista económico¹³.

En este trabajo se hace hincapié en la exposición de los aspectos más relevantes de la integración, y en su interpretación desde el punto de vista federalista. El enfoque comparativo se desarrolla de un modo descriptivo, en algunas fases de la investigación, especialmente en el ámbito de la gobernanza económica, dentro del comparativismo dinámico, como es el caso de la teoría de la elección racional o la teoría de la elección pública, en que la unidad de análisis es el actor (por ejemplo los Estados miembros o las instituciones comunitarias). Precisamente la teoría de la elección pública es un marco de análisis, que consideramos puede ser complementario al del federalismo para estudiar en el futuro las dificultades de la democracia europea, dada la existencia de conjuntos de reglas e instituciones que puede que no sean las óptimas, desde el punto de vista económico¹⁴.

¹² GREAVES, H. R. G., 1940

¹³ BUCHANAN, J.; BRENNAN, G., 1987

¹⁴ BUCHANAN, J.; BRENNAN, G., 1987

El objeto de estudio aquí es la Unión Económica y Monetaria. Para ello, valoramos el papel de los actores, y los instrumentos que se utilizan para la resolución de conflictos y la toma de decisiones, así como las consecuencias de dichas decisiones, desde el punto de vista económico y político.

Analíticamente, las reuniones del Consejo, las comunicaciones del BCE, las declaraciones institucionales, etc., adquieren una gran pertinencia metodológica, dado que conllevan acciones y reacciones, tanto de los actores, como de los agentes del mercado, y de la opinión pública. Ese análisis nos permite aproximarnos a un diagnóstico sobre la solidez de la UEM. En este sentido, es relevante referirse a las fuentes citadas, así como a un análisis de los tratados de la Unión Europea, al Derecho primario y derivado de la Unión, y a los documentos oficiales ya sean directivas, libros blancos o proyectos de ley.

La metodología se basa en una sistematización de la información y, en la valoración de la crisis del euro, en una evaluación de los hechos, sobre todo políticos, así como de las reacciones económicas y políticas que los hechos desencadenan. En este sentido, el análisis está totalmente pegado a la actualidad, y ello explica la presencia de fuentes periodísticas o de informes y *policy-papers* en las citas.

El procesado de la información se realiza mediante un enfoque deductivo-analítico, aplicando tanto el método descriptivo, que mediante el análisis permite identificar los aspectos relevantes en el proceso de toma de decisiones, como el explicativo, que mediante la deducción y la síntesis permite explicar el comportamiento de las distintas variables. Esta fusión de ambos sistemas metodológicos confiere un carácter comparado a la tesis, si bien hay variables incontrolables, informaciones y consecuencias no accesibles a la investigadora, que opta por la vía de la reflexión sistemática a partir de los documentos recopilados como base para recuperar hechos y elaborar hipótesis.

Los hechos descritos son elementos que parten de los datos disponibles, de las fuentes oficiales y no oficiales, elementos que nos aportan conocimiento de cada momento histórico y político, enfatizando que la investigación se apoya en los documentos para tratar de llevar a cabo la reconstrucción, y, en ausencia de más datos, la interpretación de los hechos.

El método entronca con el marco teórico, en el sentido de que la finalidad de la ordenación de los documentos y el análisis de los hechos tiene por fin construir una teoría que será la base para una interpretación federal de la integración europea. Al margen de las controversias interpretativas, la metodología se basa en la recopilación de datos y documentos que reafirmen nuestra hipótesis. Por consiguiente, si queremos estudiar la integración europea desde un punto de vista

federalista, hemos de detectar y explicar la relación que existe entre la integración europea y el federalismo.

En la tesis huimos de una concepción de la integración basada en un “mínimo común denominador”¹⁵, sino que aspiramos a superar las generalidades que a veces imperan en el debate. Utilizamos una lógica interpretativa que nos permite comprender lo que subyace en el sistema político de la UEM. Son adecuados todos los análisis que estudian e interpretan la UE contemporánea como una entidad posnacional¹⁶, detectando la incomodidad que genera el federalismo asociado a la integración, tanto en el ámbito académico como en el de los actores políticos.

Forma parte de la metodología de esta tesis también, dejar constancia de la literatura que, de una forma parcial, se centra en algunos aspectos de la integración. Por ello es interesante el uso del federalismo comparativo, postulado por Burgess o Sbragia. Este enfoque metodológico nos permite estudiar los acuerdos federales que observamos en algunas áreas políticas. El estudio sistematizado de las federaciones se nos presenta como herramienta muy útil para pensar en el futuro de la UE, y de ello dejamos constancia.

En cuanto a la perspectiva histórica del trabajo, en el capítulo II se ahonda en dicho estudio, mientras que en el conjunto de la tesis se hacen referencias históricas, mediante un enfoque de carácter holístico que pretende ayudarnos a obtener un modelo que estructure distintos aspectos, como las decisiones de los actores y los resultados de las mismas, y su influencia sobre la articulación de un sistema (o centro político) europeo.

Para interpretar los comportamientos de los actores podemos recurrir a varias teorías, aunque hemos optado por las del desarrollo, propuestas por Hirschman o Rokkan. En estas teorías, las decisiones tienen que ver con el cierre y la apertura de fronteras en un sistema organizativo determinado (el Estado-nación). El tratamiento dado a las fronteras en la tesis no es weberiano, sino que plasma la necesidad de una consolidación territorial externa y la definición de la estructura política interna en la Unión Europea, en forma de centro con capacidad política, definición de lealtades o articulación de la voz.

Otro debate estrechamente vinculado con la cuestión metodológica es aclarar si manejamos teorías generales o particulares. Tenemos constancia de numerosos intentos teóricos que han tenido por objeto clasificar la Unión Europea, como la gran teoría neofuncionalista de Haas¹⁷ o el intergubernamentalismo de

¹⁵ PENTLAND, C., 1973

¹⁶ ZÜRN, M., 2002

¹⁷ HAAS, E., 1961

Hoffmann¹⁸, además de otras teorías que pretenden explicar la dinámica institucional, como el institucionalismo racional¹⁹ o el normativo²⁰, además de la gobernanza multinivel²¹ o la europeización²². Algunas de estas teorías tienen su reflejo en el trabajo, aunque cabe insistir en que el hilo conductor de toda la investigación es el federalismo²³. La proliferación de nuevos enfoques teóricos es sintomática de que las grandes viejas teorías no son del todo explicativas, aunque las teorías generales siguen teniendo una presencia metateórica, en coexistencia con los trabajos más específicos. Si tomáramos el racionalismo y el constructivismo como metateorías deduciríamos que ambos enfoques proporcionan una arquitectura amplia para la investigación; la elección racional asume que los actores actúan según una lógica consecuencialista, en busca de su propio interés, y el constructivismo deja constancia de una más amplia preocupación por el origen de los intereses e identidades de los actores, y tiende a postular una lógica de lo adecuado en que los actores siguen pautas normativas.

En la búsqueda constante del elemento federal, analizamos siempre las relaciones entre los Estados, las instituciones, los mercados y, a ser posible, la ciudadanía. Veremos que existe un cierto reflejo de las influencias recíprocas entre los Estados miembros y las instituciones que estos deciden crear, lo cual genera circunstancias no previstas inicialmente, análogamente a lo que postularía el federalismo incremental.

La confrontación teórica entre visiones dispares sobre la Unión Europea se debe a una complejidad que admite muchos niveles de análisis. Al repasar la literatura, salta a la vista que la coherencia y la diversidad metateórica coexisten al interpretar las fuerzas causales y los factores constitutivos del proceso de integración europea. Este análisis se enriquece, estudiando las razones que han llevado a los Estados miembros a ceder soberanía, enlazándolas con el método comunitario y con los elementos federales. Asimismo, el crecimiento de las instituciones centrales, su capacidad de adaptarse a los intereses políticos de otros actores, y la competencia institucional entre los órganos supranacionales, ha tenido como consecuencia la búsqueda de poder tratando de ejercer las competencias hasta el límite para lograr apoyos antes de legislar.

También podemos realizar un análisis de la variabilidad de los discursos en el tiempo, y de la dinámica evolutiva de las instituciones, en que cada secuencia del desarrollo institucional condicionaría a la siguiente²⁴. Las aportaciones teóricas

¹⁸ HOFFMANN, S., 1966

¹⁹ GARRETT, G.; TSEBELIS, G., 2001

²⁰ MARCH, J. G.; OLSEN, J. P., 1998

²¹ MARKS, G.; HOOGHE, L.; BLANK, K., 1996

²² COWLES, M. G.; CAPORASO, J.; RISSE, T., 2001

²³ BURGESS, M., 2000

²⁴ LECOURS, A., 2002

del federalismo facilitan discernir los elementos federales y definir un modelo político hacia el que dirigirnos.

Objetivos

Esta investigación pretende establecer una analogía entre modelos federales, asumiendo que “la federación (...) cambia el status político de cada uno de los miembros en atención al fin común”²⁵.

Debemos dejar constancia de que en la Eurozona se produce un dualismo, una federalización, que se concreta en el mandato directo a los Estados, con precedencia del derecho de la federación sobre el de éstos. Si bien esta situación ya se da en la UE, mediante la preeminencia del Derecho comunitario sobre las legislaciones nacionales, veremos que el sistema políticamente complejo de la Eurozona genera una mayor conflictividad.

Entender el origen de dicha conflictividad es una premisa para superarlo, veremos que existe un problema de indefinición de poderes, agravado por las ineficiencias del procedimiento decisorio. La gran cuestión de fondo es si la federación debe entenderse como un planteamiento provisional, como hacen aquellos teóricos que consideran que se trata de un estadio destinado a ser superado, dando por válido el conflicto existencial de las federaciones que describió Schmitt²⁶, en virtud del cual la federación se ve en la peculiar situación de tener una existencia política dual.

Aquí demostramos que la federación es la única forma política que tiende a evitar el conflicto para poder subsistir, ya que se apoya sobre el pacto. Esta investigación resalta la dualidad federal, que representa un equilibrio entre homogeneidad y heterogeneidad. Vaya por delante que esta tesis será un ejercicio teórico, en el que, explorando el proceso de integración, se tratará de extraer un modelo para justificar la federalización política de la UEM. A este fin, en los capítulos finales, el análisis profundiza en las carencias políticas de la Unión Económica y Monetaria, que son causa importante de la aparición de la crisis financiera (desde 2008), así como de los errores en la gestión política de dicha crisis. Dichos errores han llegado a poner en duda la propia sostenibilidad del euro. Se nos revela que para dotar al sistema de viabilidad y credibilidad, es preciso sumar el concepto de solidaridad al concepto de subsidiariedad, principios que se articulan mediante la construcción de un sistema federal europeo, a través de una constitución que sitúe la soberanía en el pueblo europeo.

En términos del proceso de integración, esta tesis destaca la asimetría entre el desarrollo económico y el desarrollo político. Dicha asimetría se agrava

²⁵ SCHMITT, C., 1982
²⁶ SCHMITT, C., *op. cit.*

mediante el desequilibrio entre las atribuciones formales de los Estados miembros y la limitación de competencias reales de los mismos, generando un conflicto de soberanías, y también un desequilibrio, no sólo económico, sino incluso político, revelando la necesidad de que las políticas se sometan al filtro de la legitimidad.

Un objetivo secundario es precisamente la demostración de la relevancia de que, para superar la posible fragmentación entre centro y periferia en el marco de la eurocrisis, es imprescindible que la UE genere un sentimiento compartido, que permita la adhesión consciente de los ciudadanos, en un marco de convergencia, tanto política como económica. Ello debe ir acompañado de una capacidad de cooperación creciente entre los Estados, que lleve a una centralización clara de los ámbitos políticos que se articulan de forma supranacional.

1.5. Organización de la tesis

La tesis se estructura en un total de VII capítulos. En primer lugar, apuntando a la construcción de una teoría federalista de la Unión Europea, los capítulos II y III ahondan en la teoría del federalismo, estableciendo los elementos centrales del enfoque. El objetivo principal es comprender el significado del federalismo y relacionarlo a su vez con el origen y la formación del Estado-nación. La Unión Europea, por su naturaleza y composición, comporta unos condicionamientos en el contexto federal, en la medida en que la integración debe garantizar la legitimidad, la democracia y la eficacia, más allá de los principios de carácter funcional. Una investigación como la que presentamos, que plantea la reforma federal, precisa una valoración diacrónica del proceso de integración, así como de los tratados, los principios y las instituciones. Desde esta perspectiva, se presenta el federalismo como solución institucional a diversos problemas políticos que tienen que ver con la heterogeneidad, los problemas de agenda, la falta de capacidad de las instituciones centrales y la resolución de conflictos entre Estados, de forma legítima y democrática. Ello nos lleva a analizar las grandes corrientes del pensamiento federalista. El capítulo III analiza el impacto del federalismo en la construcción europea, realizando una interpretación de los principales hechos históricos desde el momento fundacional, con sus correspondientes tensiones, y sentando las bases para una teoría federalista de la Unión Europea. La determinación de los principios federales presentes en la UE y la interpretación de las instituciones y los comportamientos de los actores nos permiten alcanzar una conclusión plausible sobre el proceso de delegación progresiva de competencias desde los Estados miembros hacia los organismos comunitarios, y la cesión de

soberanía para articular tanto el mercado único como la Unión Económica y Monetaria.

Los tres capítulos siguientes se centran en los elementos constitutivos de la gobernanza económica, revelándose algunos aspectos federales en la estructura de la gobernanza, si bien en ausencia de un proyecto político común, que requeriría una dimensión presupuestaria y fiscal plenamente desarrolladas.

En el capítulo IV se realiza el análisis de los antecedentes presupuestarios, así como de la evolución de los recursos, y las negociaciones del Marco Financiero Plurianual, lo que nos permite dejar constancia de las enormes carencias en este campo, proponiendo una reforma de los instrumentos de financiación. Partiendo de la base de que la federalización facilita la unidad de mercado, realizamos una valoración crítica de cómo se articula el Mercado Común y destacamos la importancia política del pleno desarrollo del mercado interior.

En el capítulo V nos hacemos eco del desarrollo de la Unión Económica y Monetaria, sus orígenes funcionales y su incidencia en los desequilibrios de la moneda única. Ello nos lleva a abordar la reforma institucional en el marco de la crisis del euro. El análisis de la gestión de la crisis, y la comparación con las uniones monetarias de éxito, especialmente la estadounidense, nos permitirá destacar la capacidad vertebradora del federalismo fiscal.

El capítulo VI desarrolla la tesis federal para asegurar la viabilidad de la UEM. Se parte de la crisis del euro, como punto de inflexión, y se hace hincapié en la Unión Bancaria y el papel del Banco Central Europeo. El análisis se enriquece a través del debate académico y político, así como de la valoración de las posiciones de los actores. Finalmente, se realiza una aproximación crítica a la legitimidad y la calidad democrática de las instituciones y de las normas en la Eurozona, dando relevancia a elementos como la constitucionalización y la parlamentarización en un contexto posnacional, que culmina con la propuesta de la Unión Federal Europea.

El capítulo VII recoge las principales conclusiones de esta investigación, así como las posibilidades de estudio futuras que se derivan del presente trabajo.

CAPÍTULO II. LAS TEORÍAS FEDERALISTAS Y LA INTEGRACIÓN

Introducción

La tradición federalista es el hilo conductor de esta investigación. Aquí se analiza a fondo qué significado ha tenido el federalismo históricamente, así como sus fundamentos morales y políticos. Aquí enfatizamos la naturaleza diacrónica del federalismo, entendida como una gran teoría que, debido a su evolución, está tradicionalmente vinculada con la dualidad en el proceso de construcción de un estado, si bien aquí se interpreta como el proceso dinámico que conduce a la federalización.

El capítulo se inicia con el repaso de algunas de las más importantes escuelas de la teoría política que han abordado el estudio de la integración europea, si bien desde una perspectiva crítica.

Veremos más adelante que el federalismo es un factor relevante en el sistema de la Unión Europea y en el desarrollo de su arquitectura institucional y los distintos niveles de poder que intervienen en la política comunitaria. Debido a la multiplicidad de enfoques interpretativos, no existe una teoría global del federalismo perfectamente sistematizada. Aquí se aborda el gobierno federal, su estructura y sus consecuencias políticas, a través de los elementos federales, como son el dualismo, la competencia o la cooperación. Se analizan distintas modalidades de aplicación del sistema federal, el contraste con la confederación, el federalismo económico, y los elementos federales, que tienen que ver con la legitimidad y la constitucionalización. También se analizan las distintas tradiciones en el federalismo, la relevancia del modelo estadounidense y el impacto de la construcción federal sobre la acción política y la naturaleza de la UE. En los textos fundacionales de la primera comunidad se destacó de forma expresa la naturaleza federal de la construcción europea, y de ahí la concepción supranacional del Tratado de París que institucionalizaba la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Paralelamente, se valora el papel de la Constitución como garante de un espíritu y una lealtad federales, ya que Spinelli²⁷ defendía una Europa constituyente que finalmente obligara a los gobiernos de los Estados a delegar su poder a las instituciones comunitarias. El hecho de que la Unión Europea sea una organización política centralizada y descentralizada la convierte en un ente *sui generis*, que, a diferencia de una federación, no define con exactitud las competencias exclusivas o compartidas de los distintos niveles de gobierno. Ello facilita la dinámica de conflicto y negociación permanente entre Estados miembros.

²⁷ SPINELLI, A., 1957

2.1. Teorías generales de la integración europea

Esta parte de la tesis es útil para identificar algunas limitaciones de la teoría política para explicar el proceso de integración europea. Antes de abordar en profundidad la teoría federal, que domina esta tesis, es adecuado conocer el papel de las teorías intergubernamentalistas, del institucionalismo y del funcionalismo, desde el punto de vista interpretativo. Veremos, además, que se puede establecer un vínculo entre las lógicas funcionalista y federalista, incluso a partir del cosmopolitanismo kantiano, y su tradición normativa en las Relaciones Internacionales. Los cambios políticos que se derivan del cambio económico, que, como veremos, se han dado en la Unión Europea y, particularmente, en la Eurozona, nos permitirán plantear la necesidad de dotar de legitimidad a una Europa, totalmente posnacional. Para el neofuncionalista Haas, el federalismo puede entenderse como la “ideología que busca alcanzar una federación europea” o bien “como un marco teórico para interpretar el proceso de integración”²⁸. El federalismo es sustantivo, en cuanto sustancia el funcionamiento de las instituciones. Es relevante estudiar el papel de las instituciones supranacionales para explicar la institucionalización en el seno de la Unión Europea. El obstáculo de los intereses nacionales, o la presencia del poder de veto de los Estados miembros, añade elementos de corte realista. La UE se aproxima al concepto constituyente y federal, pero es preciso evaluar otros enfoques. Así, el federalismo lleva intrínseco el elemento territorial en el desarrollo de sus instituciones, y también nos proporciona información sobre la distribución de poderes entre los niveles de gobierno, sobre las relaciones fiscales y la estructura de poder, el grado de cohesión en la comunidad, o incluso las tradiciones de cada sociedad, atributos relevantes en el desarrollo europeo, que trascienden el aspecto legal. Junto con el análisis de la integración incremental, distintas tesis señalan como aspectos relevantes los intereses nacionales o la autonomía y los horizontes temporales de las instituciones. La complejidad de la integración europea y su sistema político se ve reflejada también en la cantidad de nuevas teorías y tesis alternativas para explicar la multiplicidad de niveles de gobierno, los choques de legitimidad, así como los avances y retrocesos en el proceso de construcción europea.

2.1.1. Funcionalismo y neofuncionalismo

La concepción funcionalista es esencial para comprender el pensamiento de los padres fundadores del proyecto político europeo, ya que éstos concibieron la

²⁸ HAAS, E. B., 1971

integración como una estrategia cuyo objetivo era asegurar la paz en un continente acostumbrado a las guerras. Esta simple noción inicial desencadenó una dinámica institucional en distintas esferas políticas. El funcionalismo va inextricablemente unido a un contexto institucional. Al analizar el proceso de construcción europea es pertinente que nos preguntemos, de forma descriptiva y valorativa, si es posible diseñar instituciones deliberadamente. No solo es posible, sino habitual, aunque una cosa es el diseño institucional y otra la práctica, cómo cambian las instituciones y cuál es el proceso de institucionalización.

Hay explicaciones funcionalistas al surgimiento de las instituciones, cuyo supuesto básico es que si hay una necesidad lógica para que exista una institución, ésta será creada de forma racional, ya que las instituciones políticas o económicas son estructuras que emergen y adoptan una forma específica porque resuelven problemas de la acción colectiva²⁹, facilitando la obtención de ganancias, por ejemplo, mediante el comercio. Esta teoría explicaría el surgimiento del euro (como veremos) en un contexto de expansión del mercado interior y de inestabilidad monetaria. El funcionalismo es una teoría clásica de integración regional, que contempla una gestión económica tecnocrática, y la formación de agentes internacionales que promueven el bienestar económico y adquieren legitimidad progresivamente, llegando a fraguar una suerte de gobierno internacional, aunque no propiamente un Estado³⁰. Mitrany parte de la incapacidad técnica de los Estados para satisfacer una mayor demanda de bienes públicos, lo que les impele a la creación de organismos internacionales, de carácter técnico, con la participación de las elites de los distintos Estados, disminuyendo así la potencialidad de conflicto. Este sistema fomenta la cooperación y la interdependencia económica mediante el efecto *spill-over*, del que hablaremos en el contexto de la creación de la CECA. Para Mitrany “la función (...) determina el instrumento político adecuado para su correcto desarrollo, y por los mismos medios permite su reforma en las sucesivas etapas”³¹.

Por lo que se refiere al corpus teórico del neofuncionalismo, el primer gran trabajo en este ámbito es el de Haas³², publicado en 1958, un año después de la firma del Tratado de Roma. Esta perspectiva, podríamos decir que tiene una inspiración kantiana, puesto que se sustenta en el progreso racional, considerando que el conflicto no es inherente al ser humano, punto este en el que la tesis funcionalista discrepa con el realismo político, centrado en la política de poder y el conflicto como interpretación de las relaciones internacionales. En el ámbito de las tesis neofuncionalistas destacan, además, Nye, Hoffmann, Schmitter y Keohane,

²⁹ MOE, T., 1990

³⁰ DINAN, D. (Ed.), 2000

³¹ MITRANY, D., 1976

³² HAAS, E., 1958

centrados en analizar la integración europea desde una perspectiva similar a la funcionalista, en el sentido de que la integración se realiza en ámbitos políticos a través de la lealtad hacia los organismos supranacionales, si bien el matiz neofuncionalista incide en la relevancia que conceden a las elites, por encima del sistema tecnocrático. La integración permitiría a las elites la consecución de sus preferencias, de modo que el proceso se ve fuertemente politizado.

La integración se vería, pues, alentada por los intereses de los líderes. En esta línea se podría interpretar el Compromiso de Luxemburgo (1966), instigado por Francia, en que los Estados miembros adquieren un derecho a veto permanente sobre las decisiones del Consejo. Nye, por su parte, considera que para que la integración sea exitosa, es preciso que exista una homogeneidad económica entre los Estados miembros, y una afinidad de ideas entre las elites en un contexto de pluralismo político³³.

La idea nuclear del funcionalismo se traduce en la consagración de la cooperación plena en un sector económico para superar la soberanía nacional. Desde este punto de vista, las fuerzas motrices de la integración son la interdependencia transnacional y los organismos supranacionales funcionales. Por ello, dado que los organismos públicos surgen para desarrollar funciones adecuadas a las necesidades del ciudadano, esas funciones deben cambiar con el desarrollo tecnológico y económico³⁴. Ciertas etapas desintegradoras, Haas las achacaba a una insatisfacción ciudadana hacia la UE, a la falta de compromiso ideológico o a la naturaleza tecnocrática e incremental, en ausencia de una identidad común e integradora³⁵. Para Haas, la integración se interpreta como el proceso mediante el cual los actores políticos de distintos sistemas nacionales deciden trasladar sus lealtades y actividades a un nuevo centro³⁶. En esta línea, el funcionalismo contempla que esas instituciones reclamen jurisdicción sobre los Estados preexistentes³⁷. Esencialmente, la visión funcionalista presenta una alternativa a la visión anárquica de las relaciones internacionales, propuesta por el pensamiento realista. Mitrany, considerado el creador de la teoría funcionalista en las relaciones internacionales, como hemos dicho, sugería la creciente complejidad de los sistemas de gobierno y la demanda de la cooperación técnica a escala supranacional para resolver problemas políticos, y, la justificación de la existencia del modelo europeo subyace, en parte, en su carácter básicamente finalista, en el sentido de que el éxito de la Unión Europea se ha valorado en función de los logros en la aplicación de sus normas.

³³ NYE, J. S., 1971

³⁴ MITRANY, D., 1975

³⁵ HAAS, E. B., 1967

³⁶ HAAS, E. B., 1958

³⁷ WILHELMY, M.; TOMASINI, L., 1988

El funcionalismo ejerce una influencia muy concreta en los tratados de la UE, donde se tipifican las normas comunitarias, que se desarrollan con gran diversidad de instrumentos normativos. Estos tratados no definen claramente el reparto de soberanías y ámbitos políticos, por lo que existe un sistema de controles mutuos entre el poder legislativo y el ejecutivo, siendo el poder judicial el único que recibe un trato específicamente definido. Se trata de una carencia en la definición de poderes que responde a la adopción del enfoque funcionalista, porque nos permite referirnos a las cuestiones de soberanía en términos de funciones y no tanto de poderes; de este modo podemos identificar funciones legislativas, reglamentarias, ejecutivas y judiciales. Estas funciones actualmente se comparten a nivel europeo y nacional, y también entre instituciones comunitarias, pero sigue siendo difícil establecer una distinción clara entre la función legislativa y la reglamentaria, puesto que, por ejemplo, no hay diferencia formal entre una norma marco y una norma de desarrollo adoptada por el Consejo, y ambas en realidad podrían derivar en dos Reglamentos del Consejo. Incluso una Directiva puede ser una norma de desarrollo reglamentario de una directiva de carácter general o marco. En resumen, para dar forma jurídica a su actuación, la UE utiliza instrumentos de distinta naturaleza (actos administrativos, normas vinculantes y no vinculantes y otros instrumentos jurídicos).

Veremos en este mismo capítulo, que son numerosos los rasgos de marcado carácter federal, incluso más allá del Tratado de Lisboa, que implican un reforzamiento de la cámara baja, mediante un aumento de su poder codecisorio. Veremos, asimismo, otros rasgos, también en la gestión de la crisis del euro y el desarrollo institucional emprendido, que el Parlamento Europeo probablemente adquirirá un papel legislativo mucho más relevante, lo que normativamente alejará a la Unión Europea del marco funcionalista. Para el funcionalismo es relevante el desarrollo de las normas, y hasta ahora una parte de esta función recae en la Comisión, y la otra en el Consejo, aunque muchas de las normas las aplican las administraciones nacionales, como veremos en el apartado dedicado a las competencias. Veremos, al analizar el desarrollo del mercado interior, que éste pone en entredicho las típicas tesis funcionalistas, según las cuales, los grupos de interés y los tecnócratas integracionistas son los actores decisivos³⁸, y a mayor grado de estabilidad interna, mayor capacidad de los decisores. En situaciones de crisis, los gobiernos tenderían al nacionalismo económico proteccionista, valiéndose de instrumentos clásicos como la elevación de los aranceles aduaneros. En todo caso, la Eurozona, aunque no posea instituciones legislativas propias (el Eurogrupo debería tener un mayor desarrollo político para ello), sí

³⁸ MERKEL, W., 1993

presenta organismos independientes (como el BCE) por lo que se acerca más una “entidad parcialmente federal”³⁹.

2.1.2. Realismo e intergubernamentalismo

En contraste con la interpretación funcionalista del desarrollo incremental de la integración europea, existe una perspectiva que analiza el proceso desde un punto de vista realista, línea en la que destaca el trabajo de Moravcsik, al subrayar el papel de los gobiernos nacionales y de sus líderes. En este sentido, se valora la presencia de las mayorías parlamentarias y de la presencia del veto, considerando a la UE como un sistema político de elevada complejidad. Para Scharpf las decisiones tomadas por mayoría simple en la UE carecerían de legitimidad⁴⁰. En este contexto, Scharpf hace referencia a la doble decisión⁴¹. La teoría de la trampa de la doble decisión, o de la decisión conjunta, supone que el sistema de negociación obligatoria está directamente relacionado con los sistemas de jugadores con poder de veto⁴². En este sentido, resulta útil el teorema de Coase⁴³ sobre la toma de decisiones, que postula que, sin costes de transacción, las negociaciones entre actores individuales en busca de su propio interés (y poseedores de toda la información disponible) pueden ofrecer los mismos beneficios y bienestar que un dictador omnisciente y benevolente. La realidad, sin embargo, es que sí existen costes de transacción, además de la práctica imposibilidad de disponer de toda la información sobre las preferencias y alternativas de los participantes⁴⁴, dificultad que se incrementa al aumentar el número de participantes.

En este sentido, la negociación basada en intereses propios de los Estados miembros generaría resultados subóptimos, como evidencian tanto los bloqueos como los compromisos basados en un mínimo común denominador, que se producen en ocasiones en las negociaciones intergubernamentales en el seno de la Unión Europea. Evidentemente, este sistema y su funcionamiento se alejan del concepto de federalización, aunque tiene predicamento en las tesis más liberales, que tienden a la unanimidad presuponiendo que dichos acuerdos serán más beneficiosos si todos los participantes prefieren el cambio al *statu quo*. Desde este punto de vista, se elude el problema del fracaso en la mayoría de las

³⁹ PIRIS, J-C., 2006

⁴⁰ SCHARPF, F. W., 2003

⁴¹ SCHARPF, F. W., 2001

⁴² TSEBELIS, G., 2006

⁴³ COASE, R. H., 1960

⁴⁴ SCHARPF, F. W., 2006

negociaciones, y se considera que seguirán predominando las decisiones individuales⁴⁵.

Ahora bien, estas tesis pierden fuerza. Debido a la naturaleza de la integración europea, la unanimidad ha perdido peso con el devenir de los tiempos, ya que los avances políticos requieren que se alcancen acuerdos en los que la acción individual no es posible, especialmente, en el ámbito del mercado interior, y, de una forma especialmente evidente, en la gestión de la crisis del euro. Para Tsebelis, el europeo es un sistema de negociación con muchos actores con veto en el que, al aumentar el acervo comunitario, se produciría una pérdida de capacidad de innovación política, dado que el veto actúa en detrimento del cambio⁴⁶.

Se evidencia en la UE una progresiva extensión del voto por mayoría simple, regla que no discrimina entre los promotores del cambio y los defensores del *statu quo*. Por otro lado, algunos fracasos en la integración se explicarían mediante la teoría de la negociación intergubernamental⁴⁷ porque muchos de los cambios institucionales dependen de los votos de los gobiernos constituyentes, dando por supuesto que el Consejo toma decisiones por el interés general de la Unión, y no de acuerdo con los intereses territoriales, que deberían quedar representados en una segunda cámara o Senado.

Son muy conocidas las tesis de Moravcsik, que analiza lo sucedido entre el Tratado de Roma y el Tratado de Maastricht, y considera que el factor más relevante son los intereses nacionales, especialmente económicos, debido a su presión sobre las élites de los países clave en la negociación de los tratados. En la línea argumentativa expresada por Carl Schmitt para analizar las federaciones multinacionales, existe una concepción de las relaciones internacionales que sostiene un antagonismo indisoluble entre los Estados-nación, lo que está directamente relacionado con aquella teoría del “equilibrio del terror”⁴⁸ que comparten Morgenthau y los neorrealistas.

Esa concepción ha quedado caduca, en el sentido de que el contexto internacional ya no está determinado por una guerra clásica entre Estados, y menos en la Unión Europea, sino por la interdependencia. Para el enfoque clásico o realista, la propia predicción teórica de la política europea es incapaz de explicar el principio de cooperación sobre el que se sustenta el actual grado de integración. Por ejemplo, en el contexto de la crisis financiera de 2008, con los rescates de Estados periféricos de la Eurozona, se hubiese esperado la aparición de un conflicto grave entre los Estados miembros, y, si bien el conflicto ha existido,

⁴⁵ BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G., 1962

⁴⁶ TSEBELIS, G., 2006

⁴⁷ SCHARPF, F. W., 2006

⁴⁸ HABERMAS, J., 2008

también se han producido consensos en el ámbito de la gobernanza económica, con mecanismos de rescate que han aumentado la capacidad de cooperación, y se asemejan a la negociación federal, como veremos más adelante.

Por otro lado, en el ámbito de las teorías realistas de carácter posclásico, en la interpretación de la historia de la integración europea, Wivel⁴⁹ considera que el progreso de la misma está muy relacionado con los cambios de polaridad, de la multipolaridad a la bipolaridad tras la II Guerra Mundial, y el salto a la unipolaridad tras la caída del Muro de Berlín, constatando que en ambos casos se intensifica el proceso de integración europea. Desde el punto de vista del realismo en las relaciones internacionales, Milward estudia la naturaleza económica y política del proceso de reconstrucción de Europa entre 1945 y 1951, concluyendo que su éxito se debe a la creación de su “propio patrón de interdependencia económica internacional institucionalizada”⁵⁰. Esta teoría trata de explicar cómo los gobiernos moldean la interdependencia económica para adaptarla a sus objetivos nacionales, de modo que la integración se produce gracias al interés egoísta de los Estados, dejando fuera de lugar a cualquier tesis federal. Para Milward, el origen de la Comunidad Europea tiene que ver únicamente con la resolución de problemas políticos y económicos muy definidos, señalando que la CECA o la PAC son instrumentos desarrollados para la prosperidad económica, con capacidad institucional para resolver un problema particular y no general.

En un lenguaje muy cercano al utilizado por el intergubernamentalismo liberal, Milward concluye que el aumento de la integración económica irá siempre encaminado a resolver un problema económico irresoluble de otro modo; y continúa afirmando que no existe una antítesis entre los Estados y la CE, pudiendo coexistir ambos a condición de que los primeros detengan el control absoluto sobre los destinos de la Comunidad Europea. Al dar tanta importancia al papel de los Estados, Milward se sitúa próximo a Stanley Hoffmann⁵¹, que sostiene que la CE no sólo sirvió para preservar el Estado-nación, sino que, paradójicamente, lo regeneró. Para este autor, la Comunidad Europea era un régimen internacional del tipo que definieron Robert Keohane y Joseph Nye en 1977, que requería reciprocidad a largo plazo para sobrevivir en el ámbito de las relaciones internacionales⁵².

Recapitulando, para los realistas, las políticas de los Estados-nación deben poder relacionarse con el marco internacional para lograr apoyos a la causa de la integración. El consenso en la integración europea⁵³ lo interpretan como una técnica para no dañar intereses vitales de cada Estado miembro. Justamente esto

⁴⁹ WIVEL, A., 2000

⁵⁰ MILWARD, A. S., 1984

⁵¹ HOFFMANN, S., 1995

⁵² KEOHANE, R. O.; NYE, J. S., 1977

⁵³ HAYES-RENSHAW, F.; VAN AKEN, W.; WALLACE, H., 2006

es lo que encierra la trampa de la doble decisión⁵⁴, en virtud de la cual los gobiernos eligen en función de sus intereses, o para preservar su capacidad de influencia, incluso sobre las competencias políticas delegadas. Se han desarrollado otras teorías en el ámbito realista que sostienen la posibilidad de que la Unión Europea se desintegre en el futuro, sobre premisas estatocéntricas y considerando que Europa será inestable y multipolar, debido al fin de la bipolaridad y la Guerra Fría⁵⁵, menospreciando otras posibles soluciones al margen de los Estados-nación. Estas teorías destacan también las posibilidades de que aflore un hipernacionalismo y otras circunstancias graves, como un escenario de proliferación nuclear, lo que generaría la mutua desconfianza entre los gobiernos y la posible creación de coaliciones específicas entre Estados. Mearsheimer, en esta línea, considera que la integración europea se explicaría inicialmente por la necesidad de contrarrestar el bloque soviético en la alianza militar transatlántica, justificación que concluiría tras la caída del Muro de Berlín. Como hemos dicho, para el intergubernamentalismo liberal, la integración europea se fragua mediante decisiones tomadas por los líderes nacionales, que se concretan en los tratados, con una agenda de negociaciones previas dominada por los Estados. La obra de Moravcsik resalta las influencias supranacionales tardías e incluso contraproducentes⁵⁶.

Desde esta perspectiva, por ejemplo, la política europea de De Gaulle la habrían determinado los intereses agrícolas de Francia⁵⁷, algo que explicaría su veto al ingreso del Reino Unido (Monnet se había mostrado partidario de la adhesión británica), aunque tal vez el ingreso de los británicos se debió más bien a razones comerciales que políticas. En sus análisis, además, Moravcsik obvia el papel de los Estados pequeños en el proceso de integración, dando primacía a las preferencias de Alemania y Francia en la arena política europea. Ignora asimismo el papel del Tribunal de Justicia Europeo o el impacto de las reformas en las instituciones supranacionales, como el Parlamento Europeo.

Contradicciones y limitaciones de los postulados intergubernamentalistas

Si bien, en sus fases iniciales, la integración europea se sostenía sobre grandes consensos entre los Estados miembros en el campo económico y comercial, el enfoque intergubernamentalista quedó evidentemente caduco con el inicio de la construcción de la Europa política, tras el Tratado de Maastricht. Una de las más evidentes críticas al intergubernamentalismo liberal es que hay factores que difícilmente se pueden racionalizar, del mismo modo que las preferencias de

⁵⁴ SCHARPF, F. W., 2006

⁵⁵ MEARSHEIMER, J. J., 1990

⁵⁶ MORAVCSIK, A., 1999

⁵⁷ MORAVCSIK, A., 1998

los actores se van transformando a medida que se profundiza en la integración. La primera carencia de esta teoría es no considerar que en la UE muchas decisiones estén influidas por la Comisión y el Parlamento, máxime cuando para el intergubernamentalismo tiene importancia la forma en que se ejerce el poder y la legitimidad del mismo. Se critica a la Unión Europea, igual que a otras organizaciones internacionales, por considerarlas bajo sospecha desde un punto de vista normativo⁵⁸, pero es obvio que los intereses de los Estados miembros no son variables suficientemente explicativas de la evolución de la integración europea. Las instituciones y las ideas normativas han desempeñado un papel relevante en la cooperación más allá de los límites territoriales. Las instituciones europeas fomentan la cooperación partiendo de la lógica de los argumentos funcionalistas (detección de problemas e incapacidad de resolverlos a nivel nacional) y generando nuevas lealtades transnacionales, con potencialidad de convertirse en motores de la cooperación política entre Estados miembros.

Es fácil detectar la insuficiencia explicativa de las teorías realistas, observando las prácticas políticas e institucionales arraigadas en la Unión Europea. El realismo presupone que la unidad territorial estatal es la única variable relevante, de modo que se produce una separación ontológica entre el elemento intraterritorial (política nacional) y el interterritorial (política internacional), excluyendo la posibilidad de una autoridad que vaya más allá de esas fronteras. Frente a esto, resultan innegables los rasgos federales y el orden legal propio en la UE, el cual, sumado a los ordenamientos legales de los Estados miembros, crea una estructura con múltiples capas, que ofrece herramientas de gestión política claramente federales. Actualmente la Unión Europea se sustenta en un sistema legal común, siendo una estructura supranacional en la que los sistemas constitucionales de los Estados miembros y el “sistema constitucional” de la Unión Europea están tan vinculados que las estructuras administrativas de los Estados miembros son los órganos de ejecución de las políticas de la Unión. Permite, por tanto, su aproximación desde el punto de vista de un orden constitucional cooperativo, en que la acción europea presenta una dimensión nacional y la acción nacional una dimensión europea⁵⁹.

En los últimos años, en la Unión Económica y Monetaria se ha producido la mayor transferencia de poder a las instituciones comunitarias, con objeto de resistir mejor la tensión de los mercados. Según Etzioni, el primer requisito para la unión política es que exista un control legítimo supranacional de los medios y de la fuerza; el segundo, que los miembros se beneficien de la asignación de recursos supranacionales; y, finalmente, que la lealtad ciudadana hacia la autoridad

⁵⁸ MORAVCSIK, A., 2004

⁵⁹ BENEYTO PÉREZ, J. M., 2003

supranacional sea superior a la de los miembros, al menos en situaciones conflictivas. El mismo autor sostiene que estas tres circunstancias sólo se pueden dar en una federación, de modo que la integración parcial (es decir aquella en que ciertas competencias son delegadas y otras no) sería inestable, y pone como ejemplo de inestabilidad la integración económica europea y la política nacional en Europa⁶⁰. Es sugerente su afirmación de que la inestabilidad deriva de la falta de diálogos morales para construir una comunidad política a escala europea. En todo caso, se trata de una apreciación de carácter sociológico.

El caso de la Unión Económica y Monetaria es adecuado para desarticular las teorías más realistas de la integración, aunque en el momento de la puesta en marcha de la moneda única, muchos analistas escépticos advirtieron de que la Unión Monetaria sin Unión Fiscal no funcionaría a largo plazo debido a las profundas divergencias económicas y de competitividad existentes en el seno de la Eurozona. Hasta ahora, y a pesar de la crisis del euro, dicha posición ha sido desmentida por la viabilidad de la moneda, incluso en un momento de fuerte turbulencia e inestabilidad como el vivido entre 2008 y 2013.

La amenaza a esa estabilidad ha forzado el desarrollo de medidas, claramente encaminadas hacia el gobierno común europeo, destacando la pérdida de soberanía en el ámbito presupuestario, por parte de los gobiernos nacionales, y la Unión Bancaria. En este caso, se abre camino una federación monetaria, si bien la ausencia de unión política amenazaría la propia viabilidad de la unión monetaria. En capítulos posteriores se desarrollarán los progresos institucionales relacionados con la Unión Económica y Monetaria y sus consecuencias políticas sobre la pérdida de soberanía nacional para los Estados miembros. Todo ello permite derrumbar el enfoque de la dialéctica de poder en el seno de la UE, que defienden las tesis intergubernamentalistas.

2.1.3. Institucionalismo y neoinstitucionalismo

El institucionalismo histórico se centra en las implicaciones a largo plazo de las decisiones institucionales tomadas en determinado momento, destacando el efecto estructurante de las instituciones sobre la acción. De este modo, los comportamientos de los gobiernos se explican a partir de decisiones previas. Ello explicaría el Acta Única Europea (AUE), por ejemplo, en función de las dependencias previas entre Estados miembros⁶¹. Desde este prisma del institucionalismo, las instituciones, una vez creadas, tienden a retroalimentarse y a desarrollar cierta autonomía, alterando su originalidad y condicionando, de manera

⁶⁰ ETZIONI, A., 2001
⁶¹ MORATA, F., 2007

imprevista, el comportamiento de los actores. Así, los cambios no se pueden explicar a partir de las preferencias de los actores, ya que a veces las secuencias de acciones son el resultado aleatorio de un proceso histórico de desarrollo institucional, que condiciona las acciones posteriores⁶².

En la UE se puede explicar la pérdida de poder de los Estados mediante cuatro variables⁶³: la autonomía parcial de las instituciones, el horizonte temporal de los decisores (elecciones), la amplitud y complejidad de las políticas europeas, y las variaciones en las preferencias. Desde una vertiente del institucionalismo como el constructivismo (o institucionalismo sociológico), lo relevante es cómo las instituciones socializan a los actores, modificando su comportamiento. El marco institucional define la identidad de la sociedad y destaca la importancia de las normas. El neoinstitucionalismo se centra en el carácter híbrido de la integración, superando la contraposición clásica estructura-agente, que hemos visto en el funcionalismo y el intergubernamentalismo⁶⁴. La escuela neoinstitucionalista se preocupa por el origen de las instituciones y por el modo en que éstas condicionan las preferencias; resalta los distintos niveles de institucionalización que existen en la arquitectura de la UE y describe la autonomía relativa de las instituciones comunitarias, dando relevancia a la despolitización de los procedimientos, que lleva a un refuerzo del papel de la Comisión, desde un punto de vista técnico, manifestando el carácter autónomo de las instituciones.

Si, para el funcionalismo, la Comisión tenía un papel central, para el neofuncionalismo este papel va intrínsecamente unido al consenso y el sistema de lealtades funcionales que han tejido los Estados miembros. Históricamente, tal como veremos en el federalismo, cabe establecer en el campo institucional una distinción entre las tradiciones angloamericana y europea, ya que la primera da menos preponderancia al Estado, mientras que a la europea le faltaría el *ethos* participativo de los gobiernos estadounidenses⁶⁵.

En Europa, existe una preocupación intelectual por las instituciones formales de gobierno, lo que se traduce en un gobierno más ligado a la ley que en Estados Unidos⁶⁶, entendiendo por ley una institución formal que impone a la sociedad unas normas. Para los institucionalistas normativos, la uniformidad garantiza que la institución no se debilite, siendo las normas esenciales para el control de comportamiento.

En este mismo ámbito, la teoría de la elección racional sería explicativa del proceso político en Europa, en la medida en que sus miembros obtengan un beneficio objetivo por su pertenencia a la organización. Sin embargo,

⁶² LECOURE, A., 2002

⁶³ PIERSON, P., 2004

⁶⁴ PETERS, B. G., 2003

⁶⁵ DOIG, J., 1983

⁶⁶ PETERS, B. G., 2003

precisamente, en el sistema europeo, las reglas son decisivas para evitar comportamientos abusivos de los miembros que podrían ser colectivamente indeseables. Este es el origen, por ejemplo, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que restringe el endeudamiento externo y el déficit de los Estados miembros pertenecientes a la Unión Económica y Monetaria, y, tras la crisis del euro, las decisiones derivadas de la extrema volatilidad de los mercados financieros y la debilitación del euro, que se han traducido en cambios institucionales, dotando, por ejemplo, a la Comisión de un gran poder de control sobre las cuentas estatales.

De este modo tenemos, por un lado, una Comisión que adquiere relevancia y refuerza su carácter tecnocrático y, por otro, cambios importantes derivados de las decisiones del Consejo, por ejemplo, en los gobiernos de los Estados miembros se producen dos cambios de gobierno (en Italia y Grecia al margen del proceso electoral), al tiempo que aumenta la relevancia de las reuniones formales e informales entre Francia y Alemania, hechos que suceden a la vista de la opinión pública, y llevan, durante una etapa de la crisis del euro, a una institucionalización de un gobierno económico supranacional “más de fondo que de facto”, en ausencia de proceso formal de constitucionalización de las reformas. Esta reflexión nos conduce a plantearnos el problema de la autoridad y la acción colectiva.

Partimos del supuesto de que en la Unión Europea existen unas reglas aceptadas mayoritariamente (los Estados han impuesto la regla de la unanimidad para las decisiones que afectan al núcleo duro de su soberanía nacional) que permiten que las preferencias se traduzcan en decisiones. En este proceso emergen patrones de coordinación, dentro de las instituciones de la Unión Europea, que son típicos de la acción política de carácter regulatorio de la UE. Estos patrones incluyen las estrategias de presentación de la iniciativa, resolución de problemas y coordinación negativa (es decir negociación y compensación), cuyo resultado es la política de las instituciones europeas, que queda ilustrada en los debates sobre la legislación en los Consejos, las propuestas de la Comisión y las votaciones en el Parlamento. Ahora bien, en sentido estricto, el análisis institucionalista ayuda a definir el contexto y a ver cómo los actores racionales desarrollan sus preferencias, mediante instituciones que facilitan la consecución de opciones que ellos defienden⁶⁷, evitando que los agentes decisores a los que se transfiere el poder persigan fines distintos a los suyos. Hay estudios sobre cómo se relacionan los cargos electos con las burocracias gubernamentales, y las razones por las que se delegan poderes a las instituciones de la Unión Europea. Pollack establece que la delegación de poderes a los agentes supranacionales

⁶⁷ WEINGAST, B. R., 2002

responde a los reducidos costes de transacción, ya que los gobiernos nacionales adquieren compromisos creíbles a nivel internacional, beneficiándose de la relevancia política de los actores supranacionales⁶⁸. Aquí hay un punto de encuentro con el intergubernamentalismo liberal de Moravcsik, a través de la relevancia que se da a los compromisos creíbles, aunque Pollack admite que la delegación de poderes políticos tiene mucho mayor alcance.

Es innegable que la Unión Europea estructura un sistema de reglas y toma de decisiones mucho más complejo que cualquier otro sistema existente⁶⁹, con una dinámica interinstitucional de los procesos legislativos (cooperación y codecisión) y un efecto de “equilibrio inducido por la estructura”⁷⁰. La teoría de juegos ha profundizado en el análisis sobre si los actores actúan con orientación al poder, aunque para el institucionalismo lo más interesante es la influencia de las estructuras en la formación de los intereses. En la UE, las estructuras las definen las elites, que, a su vez, ejercen un papel activo en la difusión de las normas y valores. La consecuencia de esto último es la europeización, en especial de las normas que afectan a la ciudadanía europea y ejercen una presión sobre el cambio político en los Estados miembros⁷¹. A modo de corolario, recordemos que en el proceso institucional de integración europea se destacan tres fases: primeramente, se desarrolla la institución supranacional tras un proceso negociador entre Estados miembros y la articulación de los tratados; en segundo lugar, hay un proceso de adaptación institucional en los Estados miembros, del cual se deriva una tercera fase, que sería la politización, que comprende la adaptación legal y social al proceso de integración europea. Este proceso tiene vertientes verticales y horizontales, e incluye elementos federales, como la constitucionalización.

2.1.4. Gobernanza multinivel

El proceso de integración europea ha sido ampliamente analizado, como se ha visto hasta aquí. La Unión Europea presenta más características propias de los sistemas políticos nacionales que cualquier otro organismo internacional, especialmente desde la aprobación del AUE, que estructura nuevos ámbitos de poder. La toma de decisiones en común, junto con la comunitarización, propició el desgajamiento en niveles de gobierno, dando vida a nuevos enfoques, como la gobernanza multinivel (GMN).

⁶⁸ POLLACK, M. A., 2003

⁶⁹ HIX, S., 2005

⁷⁰ WEINGAST, B. R., 2002

⁷¹ COWLES, M. G.; CAPORASO, J.; RISSE-KAPPEN, T., 2001

El reparto de soberanía, y la gestión de la eurocrisis, en particular, presentan problemas de legitimidad. En este sentido, para la democratización de la UE, los académicos han buscado respuestas a los frustrados intentos de legitimación de la integración europea⁷². No hay demasiada literatura que vaya más allá de constatar la necesidad de una transformación de la democracia en la Unión Europea. Se plantean nuevos modelos de democracia posparlamentaria, como el de Abromeit, que rehúye la tradicional teoría estatista de constitucionalización de Europa, y pretende encontrar un sistema de toma de decisiones flexible dotado de varios instrumentos de democracia directa. Estando lejos de ese escenario, no debe perderse de vista el peso de la integración económica en la construcción europea, partiendo de la base del Tratado de Roma, que establecía los parámetros fundacionales en 1957 sobre el objetivo de una plena integración económica. Las dificultades para articular un Tratado Constitucional legitimado por la ciudadanía, pareció indicar, para algunos, que había llegado un punto de no retorno en la integración europea⁷³.

Sin embargo, la dificultad de legitimación institucional, no ha impedido un creciente incremento del peso político de las instituciones supranacionales. El Estado cede soberanía y recursos, convirtiéndose en un agente que facilita las relaciones socio-económicas, por lo que ya no determina, sino que posibilita la acción social, derivando en un Estado regulador, en términos de Majone⁷⁴. En este contexto de reinvenición del Estado, la gobernanza multinivel es un enfoque sobre la administración pública que cobra relevancia a partir de los estudios de la integración europea⁷⁵ a principios de la década de 1990. Surge precisamente como respuestas a las carencias explicativas del neofuncionalismo y el intergubernamentalismo⁷⁶. Su surgimiento se deriva de los importantes cambios institucionales del AUE y del Tratado de Maastricht y describe la dispersión de la autoridad en la toma de decisiones en múltiples niveles territoriales, partiendo del concepto de las muchas estructuras de poder que interactúan, en una economía política global, reflejando la interconexión entre las autoridades nacionales e internacionales. La gobernanza multinivel estudia las relaciones entre el ámbito decisorio supranacional, que gobierna las cuestiones sujetas a una gran interdependencia, y el poder local o estatal, cuyo margen decisorio queda limitado por la interdependencia⁷⁷.

En el desarrollo de la gobernanza multinivel en Europa han sido decisivos dos elementos, que se han desarrollado desde el momento fundacional del

⁷² ABROMEIT, H., 1998

⁷³ SCHMITTER, P. C., 1996b

⁷⁴ MAJONE, G., 1999

⁷⁵ HOOGHE, L.; MARKS, G., 2001

⁷⁶ MARKS, G., 1992

⁷⁷ HELD, D., 1995

Tratado de Roma: el primero es la forma en que la integración europea ha supuesto el traslado de la autoridad desde los Estados a las instituciones europeas; el segundo es la regionalización de la autoridad, es decir el camino de la descentralización de la autoridad estatal a las regiones. La teoría de la gobernanza multinivel da relevancia a ambos procesos, y resalta la ruptura de la tradicional separación entre política doméstica e internacional, centrándose en las relaciones cambiantes entre actores públicos y privados en niveles territoriales. Esta teoría se ha desarrollado tanto para el estudio general de la política comunitaria, como para el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea, estableciendo que en la UE se produce un sistema de negociación continua entre gobiernos en diferentes ámbitos territoriales, resultando en un sistema de redes políticas con gobiernos locales, regionales, nacionales y supranacionales. También enfatiza la dimensión de los actores no estatales y su importancia creciente en las políticas propiamente europeas, como la de cohesión, vinculada al desarrollo regional. En este contexto, la teoría de la gobernanza multinivel describe a la UE como un sistema político con instituciones interconectadas en múltiples niveles. Este es, precisamente, un elemento de conexión con las teorías del federalismo fiscal. La dimensión vertical hace referencia a los vínculos entre los niveles superior e inferiores de gobierno, en su vertiente institucional y financiera, aspecto en el que el nivel local destaca por su mayor capacidad e incentivos para actuar con eficacia en la provisión de políticas públicas; la dimensión horizontal se refiere a los acuerdos de cooperación entre actores públicos y privados en los distintos niveles con objeto de mejorar la implementación de las políticas públicas⁷⁸. Esta teoría ha sido criticada desde el punto de vista teórico⁷⁹, ya que muchos la consideran más un enfoque analítico que una teoría de carácter prescriptivo, además de resaltar sus ambigüedades teóricas⁸⁰.

En términos de gobernanza, habría dos tipos de jurisdicciones, en primer lugar la jurisdicción con fines generales, que correspondería a la federación en conjunto, y, en segundo lugar, la jurisdicción funcional, como ocurre a nivel local en Suiza (regulación del transporte)⁸¹. Algunos autores consideran que el Mercado Común en la UE es una asociación funcional⁸² concebida para un fin específico, que sería garantizar las cuatro libertades económicas, la política de competencia común o la no discriminación en términos de nacionalidad. Desde un punto de vista funcionalista, esa jurisdicción funcional tendría carácter tecnocrático y no resolvería legitimidades o cuestiones identitarias. La gobernanza multinivel va más allá, al reconocer principios de soberanía en distintos ámbitos, desde el

⁷⁸ MORATA, F., 2004

⁷⁹ KEATING, M., 2004

⁸⁰ PIERRE, J.; PETERS, B. G., 2000

⁸¹ HOOGHE, L.; MARKS, G., 2003

⁸² IPSEN, H-P., 1972

supranacional al local. Asimismo, este enfoque teórico ha ido ganando peso en las instituciones comunitarias, e incluso el Comité de las Regiones le ha dedicado un Libro Blanco⁸³. Ahora bien, lo más relevante, a nuestro juicio, es que el Tratado de Lisboa resalta la relevancia de la GMN, al establecer un reparto de competencias entre Estados miembros e instituciones de la Unión, reconociendo los principios de autonomía regional y local, en el marco de la subsidiariedad.

Cierto es que la GMN no ha alcanzado todavía el rango de teoría, puesto que no permite realizar predicciones contrastables de forma empírica. Sin embargo, es útil para analizar los impactos de la gobernanza europea en el Estado-nación. En la literatura de la gobernanza multinivel se suelen abordar distintos aspectos como el concepto de gobernanza en contraposición al de gobierno, y la gobernanza multinivel en la UE en relación con la democracia y la eficacia.

De hecho, el concepto de gobernanza se relaciona con la transformación del Estado-nación y la pérdida de soberanía, en el marco de la globalización, pero también en la reestructuración que está sufriendo el Estado del Bienestar en un marco de fragmentación de la soberanía por encima y por debajo del Estado⁸⁴. En este marco, la cooperación entre los distintos territorios podría propiciar un impulso para el desarrollo de la gobernanza multinivel a escala europea, superando las fronteras estatales. En este sentido, consideramos muy pertinente la inclusión de este enfoque en el presente análisis.

2.2. Origen y evolución de las teorías federalistas

2.2.1. El pensamiento federalista en la historia

¿Qué es el federalismo? Esa es la primera gran cuestión que debemos afrontar, refiriéndonos al valor intrínseco del federalismo; incluso cabe preguntarse si subyace un valor moral tras la noción federal o si, por el contrario, no es más que un artificio político circunstancial, cuyo sentido no es otro que el reflejo de intereses coyunturales. Etimológicamente el término federal procede del latín *foedus*, vocablo que connota cooperación. Lo federal, en su implementación, denota dualidad, cooperación o competencia en la forma en que se la relaciona la sociedad y el poder.

Para nosotros, el concepto federal está dotado de fundamentos morales, que aluden al respeto, la tolerancia y el reconocimiento mutuos; así como de fundamentos políticos, que tienen que ver con el control de la expansión territorial, la seguridad o el beneficio económico. De este modo, el federalismo puede ser profundamente ideológico, en el sentido en que podría tomar la forma de una guía

⁸³ COMMITTEE OF THE REGIONS, 2009

⁸⁴ MORATA, F., 2011

de acción prescriptiva, pero también constituye una filosofía, puesto que valora la forma ideal de organizar las relaciones humanas, ya que la descentralización inherente al federalismo tiene una similitud con el concepto de orden espontáneo⁸⁵. Podría incluso admitirse que el modo en que las personas viven y se organizan de forma natural, sin intervención alguna de los estados, es intrínsecamente federal, reflejando una realidad social espontánea que expresa roles, identidades y objetivos superpuestos⁸⁶. La ley natural ha llevado a los individuos a organizarse libremente en forma de asociaciones que han ido creando un nexo jerárquico creciente de instituciones sociales complejas. Muchos filósofos políticos⁸⁷ han destacado las ventajas de las estructuras de gobierno descentralizadas y con múltiples niveles de decisión, y han defendido su adopción en una serie de entornos sociales y políticos en todo el mundo.

A partir del siglo XVII se desarrollaron a grandes rasgos tres teorías políticas cuya influencia ha sido determinante a lo largo de la era moderna. La primera teoría a la que se hace referencia es la del modelo de Leviatán desarrollado por Thomas Hobbes⁸⁸, según el cual los humanos son incapaces de respetar los pactos civiles, por lo que el estado Leviatán se presenta como único garante capaz de evitar la situación de anarquía generalizada. En dicho régimen quedan excluidos elementos federales, como son el dualismo, la competencia o la cooperación. En respuesta a las tesis de Hobbes, surge un nuevo enfoque desarrollado por John Locke⁸⁹, quien no dudó en destacar el aspecto tiránico del Leviatán ideado por Hobbes, para proponer un modelo en cuya virtud los humanos voluntariamente establecen un consenso civil, que propicia la instauración de un régimen liberal caracterizado por la cooperación a través del beneficio mutuo, la competencia en la democracia y la economía, y el dualismo entre estado y sociedad. De este modo, Locke ofrece una solución dual, que contempla la cooperación y la competencia para superar las situaciones de tiranía y de penuria económica, abogando por lo que se conoce hoy como una política protocapitalista parlamentaria. Cabe referirse a una tercer teoría, que corresponde al modelo de comunitarismo desarrollado por Jean-Jacques Rousseau⁹⁰, a partir de la premisa de que los hombres voluntariamente renuncian a un estado de natural inocencia para someterse a las reglas de la sociedad, a cambio de beneficios mayores inherentes al intercambio social. Según Rousseau, este consentimiento voluntario se materializa a través de un contrato social. Podemos inferir que, en este modelo, la cooperación tiene un reflejo contractual, mientras que, por el contrario, rechaza

⁸⁵ MCGINNIS, J. O., 2002

⁸⁶ TOCQUEVILLE, A., 1956 [1835]

⁸⁷ BIRCH, A. H., 1955; BRYCE, J., 1919; DAVIS, S. R., 1978; FRIEDRICH, C. J., 1932; GREAVES, H. R. G., 1940; KING, P., 192; RIKER, W. H., 1964

⁸⁸ HOBBS, T., 1958 [1651]

⁸⁹ LOCKE, J., 1960 [1690]

⁹⁰ ROUSSEAU, J.-J., 1762 [1978]

la competencia y el dualismo, porque considera el propio filósofo que no atienden a la voluntad general del pueblo, y confía en una forma de poder virtuosa por ciudadanos iguales, teoría que algunos sitúan en el origen de la democracia plebiscitaria ideal, que es la unión de las voluntades individuales que quieren ser libres y mantener sus derechos, a partir del derecho natural. Rousseau sostiene que si existe un sabio legislador y se evitan las asociaciones (políticas, civiles y religiosas) dentro del Estado, las voluntades particulares se anulan, y de la mayoría de votos surge la voluntad general. El objetivo de esta teoría es, una vez más, derrotar la tiranía del estado, aunque aparece destacada una nueva figura, la de la alienación del individuo.

La mayoría de los Estados-nación de la era moderna han estado gobernados en algún momento histórico por regímenes totalitarios tipo Leviatán, con distintas respuestas al conflicto, y las teorías políticas mencionadas han visto su reflejo a lo largo de la historia, aunque sólo el modelo de Locke ha sobrevivido como teoría política caracterizada por los conceptos de democracia, libertad y prosperidad, considerando que la competencia no implica necesariamente conflicto, subyaciendo la libertad como principio esencial para la protección de los derechos individuales. Esta protección se sostiene sobre la competencia y la cooperación necesarias para desarrollar una democracia participativa. En contraste con este punto de vista, ni la teoría de Leviatán ni el comunitarismo admiten la noción de competencia, de modo que excluyen el dualismo, ya que la cooperación siempre implica la relación entre entidades que son capaces de no cooperar, y el comunitarismo somete la voluntad individual a la voluntad general, planteando una situación en la que no hay dualismo posible.

El federalismo, debido a su evolución, está tradicionalmente vinculado con la dualidad en el proceso de construcción de un estado. A efectos teóricos, se considera el federalismo como la promoción activa de una federación, es decir, una formación institucional cuyo fin es acomodar a las unidades constituyentes de una unión en el proceso de toma de decisiones del gobierno central, presentando por tanto un objetivo dual: unidad y diversidad. En nuestros días, son de particular interés las federaciones que funcionan con éxito, teniendo presentes los matices a la hora de interpretar el federalismo como forma de gobierno⁹¹: dual, cooperativo, competitivo, centralizado, representacional o fiscal, por citar algunos.

Los orígenes de las federaciones. El debate intelectual

El estudio del federalismo impone dificultades, puesto que existen distintas teorías parciales que no están totalmente estructuradas en una teoría global del federalismo. Debido a la multiplicidad de enfoques interpretativos, parece bastante

⁹¹ DYE, T. R., 1990

útil recurrir a una teoría causal que incorpore los factores externos e internos que contribuyen a la creación de una federación: el fundamento que sostiene el sistema federal es la resolución del conflicto entre las diversidades sociales, individuales y colectivas, así como la consecución de los intereses de los actores (bienestar económico o seguridad), implicando diálogo, por un lado, y un factor orgánico en que, citando a Althusius, debe poder controlarse el poder⁹².

El federalismo se convierte en un mecanismo especialmente útil para conseguir los fines de los actores políticos, si bien, la noción de federalismo se ha ido dotando de un fundamento moral a lo largo de la historia, que le confiere unas virtudes inherentes relativas al respeto, la tolerancia o el reconocimiento mutuo.

Si emprendemos el viaje de la historia del federalismo, acabaremos recalando en las raíces latinas de la etimología del término *foedus* que, como se ha dicho, hace referencia al vínculo que promueve y reconcilia los intereses personales con los intereses generales⁹³, representando la doble naturaleza de las necesidades humanas, la individual y la compartida. Bryce introduce las nociones de fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas en el ámbito del derecho constitucional⁹⁴, como causantes del “dilema federal”, que refleja unos condicionantes que llevan a los hombres a unirse en comunidad, mientras que otros les impelen a separarse. Se añade una dimensión cambiante a ese dilema, al producirse una yuxtaposición entre propiedad y sentido de comunidad, lo que aporta una doble vertiente a la soberanía: por un lado *de jure*, referida a las leyes, y por otro *de facto*, referida la fuerza del estado que prevalece.

Entre las voces críticas, Freeman destaca la artificialidad de las federaciones cuando las describe como “el producto más artificial de la ingenuidad política”⁹⁵. Bryce asocia esa artificialidad con el sentimiento nacional, que derivaría de la coexistencia de fuerzas “de agregación y de segregación”⁹⁶ contrapuestas o, dicho de otro modo, las presiones centrífugas y centrípetas en el estado. Estos autores interpretan el federalismo en términos de hábito legal impuesto de forma racional. Para sortear la complejidad del debate académico que implica el término, King⁹⁷ estableció la distinción entre federalismo y federación, interpretando el federalismo como la promoción activa de la federación, entendida como una forma particular de creación del estado, a fin de acomodar las unidades constituyentes en el proceso de toma de decisiones del gobierno central, mediante un acuerdo constitucional. La federación se rige por sus propios fines y los expresa mediante

⁹² FORSYTH, M., 1981

⁹³ DAVIS, S. R., 1978

⁹⁴ BRYCE, J., 1901

⁹⁵ FREEMAN, E. A., 1972

⁹⁶ BRYCE, J., 1901

⁹⁷ KING, P., 1982

el federalismo⁹⁸, que implica una solución institucional aplicable en circunstancias muy concretas. Nos parece relevante destacar la federación como marco que protege la diversidad, y por ello corresponde a la naturaleza del hombre moderno, que es miembro de muchas unidades sociales⁹⁹. Ello supone recuperar la concepción althusiana del federalismo.

El debate intelectual sobre el federalismo moderno sitúa sus inicios a finales del siglo XVIII, con el surgimiento de la federación de los Estados Unidos de América entre 1781 y 1789. Un hito federal lo marca la Constitución de 1788, que resuelve el vacío de poder y la confusión reinante en los 13 estados de la confederación. El caos propició que Hamilton abogara por una poderosa autoridad central¹⁰⁰. Algunos autores elaboran un desarrollo del concepto de federalidad, que permite distinguir una federación de un estado unitario y de una confederación. Los criterios que permiten establecer el grado de federalización tienen que ver con: i) el grado de autonomía de las unidades constituyentes; ii) el reflejo de los componentes de la estructura federal en el gobierno común, y, iii) el nivel en que el proceso constitucional de la división de poderes se determina de acuerdo con el principio del federalismo. Asimismo, el análisis de la evolución del concepto del federalismo nos revela la conexión entre la federación y la emergencia de la democracia, resaltando la importancia del principio de representación y del diseño institucional, como medio para el reparto de soberanías y la limitación del poder ejecutivo, además de como garante de preservación de la libertad.

El primer autor que planteó seriamente la sistematización de la federación fue Bryce, en 1888, basándose en la experiencia de la construcción de los Estados Unidos. Su observación le llevó a determinar una serie de fallos que él consideró intrínsecos a la federación¹⁰¹, como la debilidad en la gestión de asuntos exteriores y en el gobierno interior, la posibilidad de disolución por secesiones, o el deseo de uniformizar los estados por parte de la administración y la mayor complejidad por el doble sistema administrativo. No obstante, dejó constancia de que el sistema federal permite unir a los estados en un gobierno, limitando el riesgo de un gobierno central despótico, mientras el autogobierno propicia una mejor administración local. Muchos autores han destacado en su análisis de las teorías federalistas el problema de la preservación de la unidad nacional. Bryce consideró que la unidad estadounidense se logró gracias a “artilugios mecánicos”, como la concesión al gobierno federal de la autoridad directa sobre todos los ciudadanos, y el establecimiento del Tribunal Supremo como garante para interpretar la Constitución.

⁹⁸ BIRCH, A. H., 1966

⁹⁹ GREAVES, H. R. G., 1940

¹⁰⁰ HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J., 1982 [1787-1788]

¹⁰¹ BRYCE, J., 1901

Ciñéndonos al debate intelectual, podemos establecer sus orígenes en Wheare, quien recupera la tradición federal de Mill, Freeman y Bryce, con la diferencia de que éste da preponderancia a los gobiernos federales, en detrimento de las sociedades federales. No obstante, coincide con Freeman y Wheare¹⁰² al considerar que los gobiernos federales son circunstanciales y están condenados a no subsistir. El cambio más trascendente en el estudio de las federaciones surge con el salto de la interpretación sociológica a la política, por ejemplo, cuando Riker otorga una importancia crucial a las elites políticas en el surgimiento de las federaciones. A nuestro entender, el enfoque de Riker se aproxima bastante a los postulados de corte realista en las relaciones internacionales, ya que para explicar la formación de las federaciones sostiene que los políticos que ofrecen el acuerdo desean expandir su control territorial (para afrontar una operación militar externa), mientras que los políticos que aceptan el acuerdo están dispuestos a ceder independencia porque ven en ello una oportunidad. Estas premisas despojarían al federalismo de fundamento moral, más allá del reflejo de los intereses de las partes.

Más relevantes son las aportaciones de Elazar y de Grodzins. Ambos pretenden desterrar el concepto de federalismo dual, que define a los gobiernos como compartimentos estancos, y adoptan un enfoque cooperativo, como expresa la metáfora de Grodzins (en que los gobiernos recrean la imagen de un pastel estilo milhojas donde los ingredientes del pastel acaban penetrando todas las capas)¹⁰³. De este modo patentizan que el rasgo más importante del federalismo son las relaciones intergubernamentales y la interpenetración funcional. El legado de Elazar es esencial para comprender el federalismo, ya que aúna las tradiciones angloamericana y europea continental, aderezadas con sus raíces judeocristianas. De este modo, enriquece el concepto y destaca su gran importancia en la vida política. Aquí lo trascendente son los pactos federales, ya que comprenden la confianza, el reconocimiento mutuo, el respeto y la obligación, dotando así a la relación de un fuerte componente moral. En *The Federalist Papers* logra identificar la presencia de pactos, tanto normativos como morales, y establece un vínculo teórico entre la política federal y la teología federal.

Nos preguntábamos al inicio de este capítulo si existía algún fundamento moral detrás del federalismo o si apenas se trata de un mecanismo político, sostenido por intereses, un debate que hizo mella en la década de 1970, cuando se llegó a negar la existencia de una teoría del federalismo¹⁰⁴ y se cuestionaban las cualidades universales que se les atribuían a los sistemas federales. Esa crisis momentánea fue superada cuando se planteó la necesidad de establecer un

¹⁰² WHEARE, K. C., 1963

¹⁰³ GRODZINS, M., 1966

¹⁰⁴ BURGESS, M., 2006

modelo de estado federal que asumiera la naturaleza cambiante de la realidad en los sistemas políticos. Este cambio de perspectiva fue impulsado, entre otros, por Vile, quien se centró en el problema de la descentralización y su contexto¹⁰⁵. Del mismo modo en que Watts identifica una serie de motivos recurrentes para la unión, que, de una u otra forma, siempre están presentes en las federaciones¹⁰⁶, Vile establece que las relaciones entre los dos niveles de gobierno dependen de dos factores: el grado de independencia de los niveles, y el punto en que ambos niveles son interdependientes, en el sentido de que ningún nivel puede subordinarse al otro, ni actuar independientemente del otro. Ante esta doble interpretación, cabe mencionar objeciones que ya plantearon los liberales en el siglo XIX, como la posibilidad de conflictos entre jurisdicciones o que el gobierno federal se exceda imponiendo su legislación, implicando una supremacía federal que nada tiene que ver con el concepto de equilibrio, tal como lo interpreta Vile. Otra objeción se refiere a la descentralización, ya que considera que la relación federal-local se expresa de forma idónea mediante una centralización limitada contractualmente, lo que se ajusta mejor a las fuerzas centrípetas que se desarrollan en los estados modernos, y a los preceptos constitucionales que protegen la autonomía local. Con todo, la fortaleza del modelo de Vile reside en reconocer el carácter multidimensional del federalismo: constitucional, legal, político, económico, social, ideológico, territorial y cultural. Y en ese sentido, ese carácter poliédrico prevalece en el debate académico, llegando a la imposibilidad de establecer una teoría global y unívoca sobre el federalismo, capaz de reflejar su complejidad.

Posteriormente, se han dado avances teóricos relevantes, como el de King, con su distinción conceptual entre federalismo (una fuerza motriz de múltiples dimensiones) y federación (contrapartida institucional, estructural y sistémica), concluyendo que “puede existir federalismo sin una federación, pero no puede haber federación sin alguna variedad apropiada de federalismo”¹⁰⁷.

2.2.2. Las grandes escuelas de pensamiento federalista

Tradiciones europea continental y angloamericana

En líneas generales, se pueden establecer dos grandes tradiciones diferenciadas dentro del federalismo: la europea continental y la anglosajona. La primera, con raíces feudales y modernas, precede a la tradición angloamericana en dos siglos. El estado territorial moderno, en sus concepciones bodinianas y

¹⁰⁵ VILE, M. J. C., 1977

¹⁰⁶ BURGESS, M., 2006

¹⁰⁷ KING, P., 1982

weberianas, tal como lo conocemos, se consolidó en los siglos XVII y XVIII, como única fuente legítima de orden público y autoridad política, siendo el estado soberano en la medida en que no admitía autoridad distinta en sus límites territoriales. En su evolución, el estado ha llegado a considerarse como un poder público, mientras que la sociedad ha permanecido vinculada a las actividades privadas.

En cuanto a la soberanía de los estados, ésta tenía dos caras: la interna era la fuente del régimen legal para la coerción física, mientras que la externa tenía que ver con la confrontación con estados soberanos similares, es decir con las relaciones internacionales. Dentro del federalismo europeo, se observan líneas de pensamiento críticas con la concepción del poder estatal, siendo sus fuentes la teoría social del Catolicismo Romano, el reformismo Protestante y el Calvinismo germánico, representado por Althusius (considerado padre del federalismo continental europeo), que formuló su idea federal en la obra *Política*, de 1614¹⁰⁸. Articuló la filosofía política federal moderna en 1603, coincidiendo con una época histórica en la que empezaba a predominar la concepción estatista bodiniana¹⁰⁹. Althusius tenía una concepción orgánica del federalismo (construcción de abajo hacia arriba), basada en una visión de la política organizada a partir de asociaciones privadas y públicas, junto con unidades territoriales, como la comunidad local o la provincia, hasta el estado. En realidad, estaba formulando una teoría de construcción política, en la que la política se entiende como un conglomerado de asociaciones establecido por los ciudadanos, mediante sus asociaciones primarias, fraguadas sobre el consenso¹¹⁰. Las estructuras sociales quedan delineadas por los principios de corporativismo y subsidiariedad, un reconocimiento de las bases de representación territorial y funcional, la creencia en el *foedus* como un principio normativo y el reconocimiento de la interacción compleja entre individuos, entendido como contrato, pero también como *fides*, es decir fe o confianza. Este origen etimológico permite comprender el concepto contemporáneo de la expresión federal, como unión voluntaria fundada sobre un contrato moral.

El acto de unirse se convierte en una “negociación política”¹¹¹, yendo más allá, pues el propio acto cambia a las partes contrayentes. Frente a la concepción del estado bodiniana, que propugna un estado central con los poderes concentrados en una monarquía omnipotente, la concepción althusiana contempla

¹⁰⁸ CARNEY, F.S., 1964

¹⁰⁹ Visión del estado que promueve el establecimiento de un estado centralizado con el dominio de todos los poderes, en un sistema de soberanía central o un monarca en la cima de la pirámide, basada en las ideas de Jean Bodin, reflejadas en su obra *Les Six Livres de la République*, de 1576

¹¹⁰ BROWN-JOHN, C. L., 1995

¹¹¹ RIKER, W. H., 1964

una dispersión del poder territorial y funcional, emergiendo la federación como orden político que acoge comunidades sin destruirlas.

Existen dos antecedentes históricos que serán referentes intelectuales del federalismo multinacional europeo: el Sacro Imperio Romano Germánico, formado en 962 y disuelto en 1806; y el Imperio Austrohúngaro, nacido en 1867 y disuelto en 1919. Se da la coincidencia de que ambos imperios incluían una extensión territorial que ocupaba hasta 13 (aunque no los mismos) de los actuales Estados miembros de la Unión Europea. El Sacro Imperio pretendía la integración de varias naciones con un propósito común, dirigidos por un poder repartido entre el emperador y los gobiernos locales, con fuertes connotaciones religiosas. Esto se tradujo en una forma de gobierno sostenida más sobre las normas que sobre el poder, y en un sistema de gobernanza centralizada para los asuntos de interés común, relegando las cuestiones internas de las jurisdicciones a los actores locales.

Esta primera influencia en el federalismo europeo establece el arquetipo de una norma territorial no exclusiva, basada en el contrato y el consenso, como la teoría althusiana, que sigue estando presente en la construcción europea en la actualidad, a través de la Unión Europea.

La segunda influencia importante en el federalismo continental es el pluralismo, que hace hincapié en las variables sociológicas del federalismo, recogiendo constitucionalmente la diversidad natural de las sociedades. Las escuelas pluralistas se inspiran en la vida social y elaboran una doctrina sobre la organización y la autoridad política que refleja la diversidad natural de la sociedad. Federalismo y pluralismo se vinculan mediante la diversidad, aunque Elazar establece que el federalismo difiere del pluralismo porque aquél se centra en asentar una estructura constitucional firme, mientras que el pluralismo no ofrece garantía alguna sin la debida institucionalización. Para Elazar, la existencia del federalismo en los Estados Unidos fue lo que permitió el desarrollo de distintas formas de pluralismo en la misma sociedad civil¹¹².

La tercera influencia es la doctrina social de la Iglesia Católica, surgida a finales del siglo XIX, que tiene relación directa con las raíces del principio de subsidiariedad, puesto que Pío XI invocó al antiguo principio social de la subsidiariedad en contra de un exceso de centralismo¹¹³. Para concluir, el rasgo fundamental en la tradición federal europea es su marcado énfasis en la sociedad, acompañado de un reconocimiento de las dimensiones territoriales y funcionales de la representatividad. Todo ello emana de unas fuertes raíces morales fundamentadas en la dignidad y solidaridad humanas, que se concreta en una

¹¹² ELAZAR, 1987

¹¹³ BURGESS, M., 2006

tradición ética y política con un alto componente normativo. En este sentido, es una tradición que interpreta al individuo como un ser social muy interactivo, y no tanto como un individuo aislado en medio de una determinada comunidad.

La tradición angloamericana se inicia a finales del siglo XVII, bebe del legado de *The Federalist Papers*¹¹⁴, pero también de la tradición británica, influida por la emergencia de la teoría del contrato social en Inglaterra, hasta el punto de que cuando los Estados Unidos aprobaron su Declaración de Independencia, en 1776, la teoría política dominante tenía que ver con los derechos naturales, el consenso y el contrato. Se percibe asimismo la influencia de Locke en conceptos como el de gobierno limitado o la resistencia al poder arbitrario. Se ha observado incluso la tendencia al federalismo en las relaciones intracoloniales y también en las relaciones entre la colonia y la metrópoli, aunque se dice que se trata de un federalismo inconsciente¹¹⁵. Por ejemplo, las colonias podían funcionar con sus propios sistemas de gobierno siempre que sus leyes no entraran en conflicto con las del Parlamento inglés. Cabe destacar el elemento constitucional presente en *The Federalist Papers*, como consagración de las teorías federales en forma de principios consistentes y llamados a perpetuarse. La soberanía popular se sostenía sobre la constitución, que establecía el reparto de la misma, mediante un diseño de carácter racional muy centrado en la creación y consolidación de las instituciones, lo que no dejaba de otorgar al federalismo un carácter bastante instrumental o legalista. Tal vez esta sea una de las razones por las que se considera que el federalismo angloamericano es mucho más pragmático que el europeo, sustentado sobre la tradición social y althusiana.

En la historia del federalismo norteamericano destaca Hamilton¹¹⁶, quien se mostró muy escéptico sobre la conveniencia de ceder el control del dinero a los gobiernos locales, pues temía, no sólo que utilizaran el poder fiscal y la capacidad de endeudamiento para debilitar al centro, sino que se endeudaran de forma excesiva, tratando de trasladar sus cargas al gobierno central o a otros gobiernos. Se da la circunstancia de que estos temores de Hamilton se han reproducido o planteado a lo largo de la historia en varias federaciones, y precisamente es un debate actualmente en boga en la propia Unión Europea. Otro de los grandes nombres en el federalismo norteamericano es el ya citado Elazar¹¹⁷, para quien existe una tendencia a la federalización, después de la Segunda Guerra Mundial, que se ha generalizado tras la desintegración total de la Unión Soviética de 1989 a 1993. Elazar, junto con Kincaid, presenta una perspectiva del federalismo basada en el pacto moral entre varias partes, aunando las dos tendencias, política y

¹¹⁴ ROSSITER, C., 1961

¹¹⁵ LUTZ, D., 1990

¹¹⁶ HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J., 1961 [1787-1788]

¹¹⁷ ELAZAR, D. J., 1995b

sociológica. Wildavsky¹¹⁸ establece una distinción entre federalismo social y federalismo estructural, lo que explicaría la supervivencia de las formas políticas federales en las comunidades territoriales donde parecería redundante. Para una de las voces críticas del federalismo, Stein, un sistema político federal es aquel en que las instituciones, valores y los modelos de acción social dan una expresión autónoma tanto al sistema político nacional, como a los subsistemas regionales. La autonomía de estos sistemas es contrarrestada mediante la interdependencia mutua, y esto origina un equilibrio que preserva la unión¹¹⁹. Este tipo de definiciones permiten que el concepto federal incluya tanto las relaciones políticas de poder, como los modelos de acción sociopolíticos. Stein se mueve entre, por un lado, el concepto típicamente inspirado en las tesis de Riker de las negociaciones políticas y los equilibrios de poder y, por otro, las identidades y valores de carácter territorial que se concretan mediante canales formales e informales. Stein afirma que las diferencias etnolingüísticas entre comunidades tienden a polarizarse en torno a una estructura federal, y esto podría implicar también que los sistemas federales creen, perpetúen o incluso fomenten los conflictos¹²⁰. Sawyer¹²¹, por su parte, identifica en la federación las fases de coordinación, cooperación y la fase orgánica, dependiendo de la tendencia dominante en un determinado momento.

Históricamente, uno de los primeros referentes en el análisis del federalismo como forma de gobierno es Tocqueville, que publicó las conclusiones obtenidas a través de su método deductivo en 1835. Años más tarde, el inglés Stuart Mill aporta una nueva perspectiva para explicar el surgimiento de la federación norteamericana. Mill, como Tocqueville, pretende identificar las condiciones necesarias para que las federaciones funcionen con éxito, pero mientras Tocqueville tiende al método deductivo, los ingleses Mill, Bryce y Freeman son partidarios del método empírico.

La metodología tiene que ver a menudo con una determinada concepción de lo que significa el pensamiento federalista. Freeman era un liberal de carácter nacionalista y concebía el federalismo como un artificio racional y circunstancial destinado a conciliar la idea de Estado-nación y los pequeños estados. En este sentido, la federación incorpora los beneficios de los primeros (paz, orden y bienestar general) y las ventajas de los segundos (el pleno desarrollo de la autonomía individual). Bryce, por otro lado, se preocupaba por la cuestión identitaria, asegurando que las federaciones debían dotarse de un gobierno central eficiente y capaz de preservar la unidad nacional, sin mermar la capacidad de

¹¹⁸ BURGESS, M., 2006

¹¹⁹ STEIN, M. B., 1968

¹²⁰ BURGESS, M., 2006

¹²¹ SAWER, G., 1969

autogobierno de la federación. En este sentido se refirió al sentimiento de nacionalidad presente en las revoluciones, tanto francesa como norteamericana¹²².

Cuando se planteó la crítica al federalismo, por considerarlo incompatible con los esquemas de innovación social¹²³, surgió el concepto de la confederación, entendida como una liga de estados independientes, muy lejana del concepto de un estado federal, a pesar de que esta distinción a menudo no sea evidente, ya que la federalidad se realiza en diversos modos y grados¹²⁴.

2.2.3. Características institucionales de las federaciones

Las instituciones tienen una preponderancia evidente en los modelos federales, aunque éstas por sí mismas no garantizan el éxito de la federación, si no hay estabilidad territorial y una expresión plena del concepto de gobierno propio y gobierno compartido (*self-rule plus shared rule*¹²⁵), a través del texto constitucional que establezca el reparto de poderes, sobre una base territorial o funcional. Asumiendo que las instituciones federales son el reflejo de la naturaleza de la sociedad, debe estudiarse el papel de las elites políticas, en el sentido en que Riker establecía su juego de intereses, el grado de federalidad de la sociedad, y la relación de ésta con respecto a las instituciones. La voluntad de cooperar de las jurisdicciones de una federación es una prueba de la existencia de una lealtad federal o *bundestreue*¹²⁶. Tomando el modelo de Westminter, la federación se expresa mediante un sistema de organización política que supera la tradicional división horizontal de poderes de Montesquieu, añadiendo una división vertical del poder, en virtud del reparto territorial. La presencia de dos o más órdenes de gobierno se regula mediante un texto constitucional, cuyo cumplimiento garantiza un Tribunal Constitucional.

Además, existe un organismo federal para la cooperación entre los poderes territoriales, que equivaldría a una segunda cámara en que los ciudadanos están representados como colectivo de un territorio, siendo el tercer elemento la primera cámara, responsable de la representación general. La territorialidad y la identidad son dimensiones clave para determinar si un estado cumple con las condiciones para la federalización, dependiendo su perdurabilidad del constitucionalismo, como ya indicaba *The Federalist*¹²⁷. Ahora bien, atendiendo al gobierno representativo, podemos determinar prácticas federales incluso en la Antigua Grecia o en la Edad

¹²² BURGESS, M., 2006

¹²³ DICEY, A. V., 1950

¹²⁴ SIDGWICK, H., 1891

¹²⁵ ELAZAR, D. J., 1987

¹²⁶ CARETTI, P., 1979

¹²⁷ ROSSITER, C., 1961

Media¹²⁸. Más allá de las razones que llevan a las comunidades independientes a constituir una unión federal, es resaltable que la federación resulta legitimada - tanto si se establece para debilitar como para reforzar los vínculos existentes - siempre que exista lo que Bryce llama “el hábito legal en la mente de la nación”, por el que la experiencia estadounidense habría sido un éxito gracias a dos principios básicos: la concesión al gobierno federal de autoridad directa sobre todos los ciudadanos, y el Tribunal Supremo como árbitro de disputas e intérprete de la constitución. También Bryce resalta la existencia de un conflicto federal¹²⁹ en la distinción conceptual de las dos dimensiones de la soberanía, *de jure* y *de facto*.

En las federaciones modernas la autoridad soberana reside en el pueblo, pero se refleja en la constitución federal, que puede ser enmendada únicamente mediante procedimientos legislativos especiales. Se identifican tres momentos cruciales en una federación: 1) cuando los asuntos internos de las unidades constituyentes tienen máxima relevancia para el interés general de la federación; 2) cuando se plantea la aplicación del principio de representación, que se puede concretar en: a) representantes de los estados, electos en igualdad, con importante presencia en el gobierno común, b) representantes de los estados que votan colectivamente (no individualmente) en un órgano representativo del gobierno común (valor agregado del voto proporcional al tamaño del estado representado), y c) representantes de los estados que actúan como delegados que siguen las instrucciones de sus gobiernos locales (lo que podría poner en riesgo la independencia deliberativa de la institución central¹³⁰); y, 3) cuando se plantea el riesgo de un cambio constitucional en una federación, sin el apoyo tanto de una mayoría de ciudadanos como de una mayoría de estados constituyentes (ya sean dos tercios o tres cuartos).

De este análisis extraemos un debate de plena actualidad, la unanimidad en la reforma constitucional, lo que, en palabras de Sidgwick, en la práctica convierte a toda regla inalterable a no ser que se produzca “una revolución”, contexto que sería más propio para una confederación de estados que para un estado federal, en que se impondría el “hábito de lealtad compartida¹³¹”. La noción de flexibilidad nos permite entender la complejidad de la herencia federal, aunque facilita el análisis de cómo los sistemas federales evolucionan en el tiempo, y la influencia de las presiones circunstanciales. En este contexto, Friedrich considera que la federación es la “unión de grupos por objetivos comunes, que preservan el carácter distintivo del grupo para otros fines”¹³². Esta definición es tan generalista

¹²⁸ FREEMAN, E. A., 1972

¹²⁹ BRYCE, J., 1901

¹³⁰ SIDGWICK, H., 1891

¹³¹ SIDGWICK, H., 1891

¹³² FRIEDRICH, C. J., 1969

que podría encajar en una alianza de estados, pero ello no es casual, se quiere destacar el proceso de federalización, su dinamismo y la constitucionalización.

El quid de la cuestión, desde el punto de vista institucional, es determinar si nos encontramos ante un federalismo circunstancial, un sistema político federal, una constitución federal, una sociedad federal o un gobierno federal, y determinar si un acuerdo federal pretende ser duradero. En esta línea argumental, algunos autores dan relevancia a las diferencias étnicas y lingüísticas, ya que inducen a los líderes políticos regionales a negociar el grado de autonomía¹³³. En la Convención de Filadelfia, Henry centró su discurso antifederalista en la ausencia de legitimidad de la Convención: “¿Qué derecho tienen a decir ‘Nosotros, el pueblo’ en lugar de decir ‘Nosotros, los estados’? Los estados son la característica y el alma de la confederación”¹³⁴.

Procede señalar que en la confederación la ley actúa sobre los estados sin afectar a los ciudadanos que los componen¹³⁵, mientras que en una federación la ley actúa sobre las personas y las propiedades individuales. En esta línea, varios pensadores alertan sobre las ambivalencias del sistema federal. Por ejemplo, Tocqueville temía que una federación grande y diversa fuera ineficaz, mientras que Hamilton temía un gobierno central impotente.

En el proceso federal deben verse representados tanto los intereses locales como los intereses generales, con un marco normativo que establezca el nivel óptimo de descentralización. El sentido de la descentralización es alinear los incentivos de los agentes políticos con el bienestar de los ciudadanos¹³⁶, resolviendo el problema de las competencias y establecer qué instrumentos conviene centralizar¹³⁷, de modo que se descentralizaría de acuerdo con el principio de subsidiariedad. El nexo entre descentralización y eficacia se apoya desde la escuela de la elección pública, y los autores que se preocupan por la reducción del gasto público, como Tiebout, o Persson y Tabellini¹³⁸. Para Weingast un “federalismo bien estructurado puede resolver el dilema fundamental de todo sistema económico, mediante la creación de un estado fuerte para proteger los derechos de propiedad y débil para poder confiscar la riqueza de sus ciudadanos”¹³⁹.

Dentro del marco federal, se han llegado a definir tres modelos organizativos distintos: el jerárquico, el de relaciones centro-periferia, y el de matrices descentralizadas. En la organización jerárquica se distribuye la autoridad en una cadena de mando, donde el nivel superior ordena las acciones de los

¹³³ BURGESS, M., 2006

¹³⁴ HENRY, P., 1965

¹³⁵ BURGESS, M., *op. cit.*

¹³⁶ OATES, W. E., 1972

¹³⁷ OATES, W. E., 1999

¹³⁸ PERSSON, T.; TABELLINI, G., 2000

¹³⁹ WEINGAST, B. R., 1995

gobiernos inferiores; en el modelo centro-periferia, la autoridad queda en un único centro que está más o menos influenciado por su periferia; y en el modelo matricial existen distintas arenas políticas unidas por un marco institucional común, en que cada célula de la matriz representa a un actor político o jurisdicción, basado en la idea de que “las buenas verjas hacen bueno el vecindario”¹⁴⁰, abundando en la tesis de que “el sistema federal es una matriz y no un pastel de muchas capas (...) en que hay también permeabilidad y mezcla”¹⁴¹.

En la institucionalización federal, juega un papel esencial la competencia, que tiene que ver con la separación de poderes (competencia intergubernamental); el bicameralismo (competencia interinstitucional) y la autoridad legislativa dual (iniciativas legislativas o referéndum de los ciudadanos). La premisa para que el sistema funcione es que “una coalición de mayoría en la sociedad raramente se producirá en otros principios que no sean el de justicia y el bien general”¹⁴².

Es importante que la competencia se integre en la constitución para que los instrumentos del gobierno no puedan ser fácilmente capturados por fuerzas que deseen eliminar competidores, y así de la competencia nacerá la cooperación, cuando los individuos y las jurisdicciones se asocien de forma voluntaria.

Federación y confederación

En el debate intelectual sobre el federalismo, Sidgwick plantea el desarrollo de la federalidad, considerando que la confederación de estados y el estado federal son dos fases del mismo proceso y que el “hábito de la lealtad compartida” reduce la cohesión interna de los estados, por la actividad independiente de los gobiernos locales. La federalización describe el proceso por el que dos o más estados se unen para formar una nueva unión de estados, incluso una confederación. King define la federación como un acuerdo constitucional que da luz a un estado soberano, que incorpora unidades regionales en su procedimiento de decisión¹⁴³. Este concepto institucionaliza la diversidad en una realidad política tangible mediante una constitución que descansa sobre la autonomía y la representación, siendo las unidades constituyentes estados con sus propios derechos y autonomía administrativa. Existiría una simbiosis entre federalismo y federación, siendo el primero el promotor de la segunda. En cuanto a la confederación, según Forsyth, es una unión federal que establece un proceso intermedio entre las relaciones normales interestatales y las relaciones normales intraestatales¹⁴⁴. Una confederación en caso alguno es un estado porque no es una unión de individuos en un organismo político, sino una unión de estados en un

¹⁴⁰ KENYON, D.A.; KINCAID, J. (eds.), 1991

¹⁴¹ LANDAU, M., 1973

¹⁴² HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J., 1961 [1787-1788]

¹⁴³ KING, P., 1982

¹⁴⁴ FORSYTH, M., 1981

organismo político y, así, para Forsyth, la Comunidad Económica Europea (CEE) sería una confederación económica. Bryce y Freeman desarrollan la distinción conceptual entre federación y confederación, estableciendo que radica en el grado en que el gobierno central entra en relaciones directas con los ciudadanos, en lugar de actuar mediante las instituciones locales. Sidgwick fue el primero en establecer la distinción entre federación y confederación, considerando que el hábito de lealtad compartida dará la medida del éxito de la federación si facilita la cohesión interna, y siendo más partidario de la federalidad, entendida como el proyecto de unión de varias comunidades para algunos fines gubernamentales, mientras preservan su independencia para otros¹⁴⁵. Además, definió criterios para la distinción: i) en una federación ha de existir una gran autonomía de las unidades constituyentes; ii) el gobierno de la federación debe poder imponer el cumplimiento de las obligaciones internas; y, iii) en la federación, la composición del estado se expresará en la estructura del gobierno común, mediante el principio de representación (representación estatal equitativa), con poder de veto en proporción al tamaño de cada estado, siendo el principio de unanimidad para el cambio constitucional inviable para un estado federal, ya que en la práctica implicaría la inmovilidad, aunque sería válido para una confederación.

El federalismo económico

Las teorías del federalismo suelen centrarse en la relación entre el gobierno federal y los estados, algo que puede presentar paradojas, en el sentido de que la cooperación sería necesaria para la competición y viceversa. Cuando se plantea el deseo de construir un sistema federal, se busca un federalismo benigno y eficaz, y el enfoque económico entronca directamente con esta perspectiva, representada en *The Federalist*, texto que ambicionaba promover la libertad republicana y la prosperidad comercial. Dentro de ese gran objetivo, los autores tenían sus preferencias, pues si bien Madison tenía inclinación por la competencia entre jurisdicciones, Hamilton era más propenso a la centralización. Esta complejidad ha propiciado que se hayan encontrado elementos en *The Federalist* para apoyar el federalismo dual, cooperativo o competitivo, según la interpretación.

En principio, la competencia en todos los frentes sería debilitante, mientras que la cooperación en todos los frentes sería imposible. Si, por un lado, la competencia es necesaria para evitar que surja un gobierno de monopolio, que no tendría incentivo alguno para cooperar, por otro, el dualismo es necesario para la cooperación. Inicialmente, en la federación estadounidense la fórmula predominante fue la competencia, para constreñir la formación de un poder de monopolio, aunque después se desarrollaron formas de federalismo cooperativo.

¹⁴⁵ SIDGWICK, H., 1913

La explicación de la tendencia hacia el federalismo cooperativo tiene que ver con la corrección de los fallos del mercado y las crisis económicas. La pretensión de la tendencia cooperativa es fraguar una democracia unitaria descentralizada en que la creación de políticas recaiga en el gobierno nacional, mientras que la implementación sea responsabilidad de los gobiernos estatales.

Un sistema federal de carácter competitivo hace hincapié en la limitación de los gobiernos. Madison definía los límites constitucionales como “barreras de pergamino”¹⁴⁶, es decir con una débil capacidad de contención sobre el poder del gobierno central. Frente a las versiones dispares del gobierno económico en la federación, se ha impuesto una situación intermedia, que reconoce que tanto la cooperación como la competencia pueden promover la eficiencia económica. Oates realiza una definición de gobierno federal que tiene particular interés indicar en este punto: “Un sector público con niveles de decisión centralizados y descentralizados, en que las elecciones que realiza cada nivel sobre la provisión de servicios públicos quedan condicionadas por la demanda de dichos servicios por parte de los residentes de la jurisdicción respectiva”¹⁴⁷.

En el análisis económico se aplica una teoría de la competencia, en el que las relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos se explican mediante teorías económicas análogas a los comportamientos de los mercados. Se pueden identificar básicamente dos tipos de competencia: i) la competencia intergubernamental, y ii) la competencia interjurisdiccional. En cuanto a la primera, se trata de una competencia vertical entre el gobierno nacional y los estados, o entre un estado y sus gobiernos locales. Por el contrario, la competencia interjurisdiccional es horizontal, entre gobiernos con poderes comparables en el sistema federal. Se podría definir como competencia entre gobiernos que están al mismo nivel, pero es preferible descartar esta terminología porque puede objetarse, desde algunas perspectivas, la idea de que existen niveles en el sistema federal. Este es el caso de Elazar, quien afirma que “los que conciben el sistema federal americano como una pirámide con niveles local, estatal y federal, han abierto la puerta a la transformación del federalismo cooperativo en federalismo coercitivo. En una jerarquía se espera que el superior tenga más autoridad y poder que el del medio o el inferior. Esto entra en contradicción directa con los principios del federalismo”¹⁴⁸. La tendencia al federalismo cooperativo se explica por el temor a que la competencia entre jurisdicciones produzca un juego de suma cero¹⁴⁹.

¹⁴⁶ HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J., 1961 [1787-1788]

¹⁴⁷ OATES, W. E., 1972

¹⁴⁸ ELAZAR, D. J., 1991

¹⁴⁹ En la teoría económica de los juegos, un juego de suma nula: el ganador gana todo y el perdedor pierde todo, de modo que el resultado neto es nulo.

En Estados Unidos, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se ha desarrollado una competencia entre los gobiernos de los estados, hasta el punto de que muchos se han puesto por delante del gobierno federal en cuestiones como el medioambiente o la protección del consumidor. El federalismo cooperativo, que predominaba en décadas anteriores respondía a la nacionalización (en el sentido de gestión centralizada) de la economía estadounidense, considerando que los estados no podían gestionar una economía nacional. También se consideraba que el federalismo cooperativo no había sido capaz de dar solución a las desigualdades entre jurisdicciones, ni siquiera a través de las transferencias federales¹⁵⁰. En esta tesitura, los defensores del federalismo competitivo recurren a diversos argumentos, entre ellos el reconocimiento de que el federalismo es un modo dinámico de gobierno, en el que los elementos institucionales están en un estado de tensión intencionado, por lo que las relaciones son más importantes que la estructura en sí¹⁵¹.

Para este análisis, un buen punto de partida es preguntarse si existen pruebas que demuestren que las relaciones interjurisdiccionales son competitivas y, en el caso de que exista dicha competencia, ver si ésta es estable o inestable. En este sentido, Breton¹⁵² afirma que para que exista competencia debe existir: i) difusión de políticas públicas e innovaciones entre jurisdicciones; ii) riesgo de que los individuos y las empresas abandonen las jurisdicciones irresponsables; y, ii) uso generalizado por parte de los estados de incentivos fiscales para atraer capital, tecnología o mano de obra. En cuanto a la estabilidad de esta competencia, no hay pruebas muy convincentes, pero un buen ejemplo sería la emigración de los residentes de rentas altas de las grandes ciudades hacia jurisdicciones suburbanas, donde se pagan menos impuestos. Breton propone la provisión de fondos estatales a las jurisdicciones más pobres, y la imposición de unos estándares nacionales máximos o mínimos. La conclusión es que la competencia interjurisdiccional podría conducir a un equilibrio inestable, requiriendo algunas instituciones que garanticen la estabilidad¹⁵³. En la misma línea argumental, se considera que la estabilidad no se puede conseguir a través de la cooperación, puesto que si la competencia horizontal es inestable, la cooperación horizontal no es la solución, en el sentido de que los acuerdos entre partes son temporales. Por otro lado, para que los acuerdos fueran realmente vinculantes debería haber un tercero que hiciera de juez y dictaminara sobre el incumplimiento. Por ello, se requeriría la presencia del gobierno federal, con una asignación óptima de poderes de supervisión.

¹⁵⁰ KENYON, D. A.; KINCAID, J., 1991

¹⁵¹ KENYON, D. A.; KINCAID, J., 1991

¹⁵² BRETON, A., 1996

¹⁵³ BRETON, A., 1991

Hasta aquí se ha visto que el federalismo competitivo atañe a los aspectos del gobierno económico, pero lo cierto es que este federalismo puede entenderse también desde la óptica política. Desde la perspectiva del federalismo competitivo, la principal preocupación es el fracaso del gobierno o su ausencia de responsabilidad ante los votantes, ya que habría dos o más órdenes de gobierno (federal-estatal); si entendemos que la competencia interjurisdiccional es positiva, es importante preservar esferas de poder independientes de los estados; pero si concluimos que es dañina, es lógico favorecer el predominio federal sobre los estados. Cuanto más grande sea la presencia federal, más unitario será el sistema, y los estados se acercarán más a la figura de las divisiones administrativas del gobierno central.

Cuando las políticas federales crean un marco en el que compiten los gobiernos estatales, las reglas del juego se ven alteradas, y estas políticas federales pueden condicionar la capacidad de los estados para competir, o bien pueden modificar los incentivos para competir. Teniendo en cuenta estos elementos, se considera necesario, en el caso de aplicar un sistema federal de carácter competitivo, definir el grado de redistribución de la renta nacional, así como la responsabilidad sobre dicha redistribución. Por ejemplo, en EE.UU. el gobierno federal y los gobiernos estatales redistribuyen la renta mediante programas de gasto y mediante el régimen fiscal. Desde un punto de vista estrictamente económico es clave determinar si los incentivos sirven únicamente para condicionar la localización de inversiones, lo que daría como resultado global un juego de suma cero.

El enfoque económico se fundamenta en la teoría de la competencia entre empresas en una economía de mercado, ya que supone que el comportamiento de los gobiernos es análogo al de las empresas, haciendo los ciudadanos las veces de consumidores, mientras que los gobiernos pueden crear mercados competitivos o monopolísticos. Así, las relaciones entre los gobiernos se explican mediante teorías económicas, como el modelo Tiebout, en que el ciudadano “vota con los pies”¹⁵⁴, siendo esencial la movilidad de los ciudadanos combinada con la competencia entre jurisdicciones, lo que daría como resultado un reparto de recursos públicos más eficiente. No obstante, hay importantes objeciones a la viabilidad del modelo de Tiebout, ya que éste se aplicaba a los gobiernos locales, asumiendo que los ciudadanos disponían de toda la información y que cada comunidad siempre tendía a conseguir su tamaño óptimo, considerando que toda política redistributiva debe realizarla el gobierno federal, y asumiendo un equilibrio estable; es decir, dando por sentado que las comunidades permiten el reparto de

¹⁵⁴ TIEBOUT, C. M., 1956

toda la población de acuerdo con sus preferencias. Este punto ha sido totalmente desmentido por la realidad¹⁵⁵.

A efectos del proceso de federalización en la Unión Europea, la tesis del federalismo competitivo no parece ser muy pertinente, debido a la heterogeneidad socio-económica, siendo más adecuado el enfoque cooperativo. Éste establece, como primera característica de las relaciones intergubernamentales, la corresponsabilidad y el reconocimiento mutuo, mediante los procesos de negociación, y el reparto de la autoridad, definido constitucionalmente, y ratificado por un Tribunal Supremo. Ello en un marco en que se producen tensiones constantes, incluyendo la búsqueda de equilibrio entre los centros de poder, la recomposición de los puntos débiles del sistema y el esfuerzo por armonizar los intereses particulares con el interés general. En esta línea se mueve Elazar al alertar sobre el grado de coacción del sistema federal norteamericano sobre los estados de la federación, a finales de la década de 1960, en un contexto en que el ciudadano no distinguía fácilmente entre niveles de gobierno.

En ese sentido, y en ausencia de cooperación, el gobierno federal tiende a actuar con demasiado vigor, pudiendo dejar a ciertos estados indefensos, por lo que, para que la cooperación funcione, ha de ser negociada. Sólo existirá un federalismo cooperativo, cuando predomine la teoría federalista de gobierno; es decir, un gobierno que combine la descentralización con la supremacía nacional y el máximo control local, junto con una estructura de gobierno dualista con instituciones independientes, reforzada por un sistema de partidos descentralizados, que apoye el reparto de poder no centralizado, dotado de técnicas administrativas de colaboración, en un marco de negociaciones intergubernamentales regulares. Estados Unidos, en este sentido, es una base de experimentación, pues nos deja evidencias de que tanto la competencia como la cooperación son inherentes al sistema federal¹⁵⁶.

2.3. El federalismo y el Estado-nación

Aquí se aborda la importancia de la estructuración política territorial, concluyendo que ésta deja de estar dominada por las unidades estatales¹⁵⁷. La expansión de la actividad transnacional puede ser un catalizador de la integración europea¹⁵⁸, ya que la institucionalización de normas transnacionales presiona a los Estados-nación a integrarse más, sin necesidad de que esta integración tenga una componente identitaria.

¹⁵⁵ WESTHOFF, F., 1979

¹⁵⁶ KINCAID, J., 1988

¹⁵⁷ BARTOLINI, S., 2005

¹⁵⁸ SANDHOLTZ, W.; STONE SWEET, A., 1998

2.3.1. El Estado-nación y las federaciones multinacionales

El Estado moderno es una institución desarrollada por la sociedad para organizar el poder político, consolidado en los siglos XVII y XVIII como fuente legítima de autoridad. Antes de su surgimiento, en el siglo XVI, el Estado se sustentaba sobre un factor territorial, basado en el principio del *ius soli*, en cuya virtud éste se arroga el poder exclusivo sobre todos los ciudadanos que viven dentro de sus límites territoriales. La consagración del principio del *ius sanguinis*, que reconocía los derechos de filiación para los ciudadanos no nacidos en un determinado territorio, permitió que las relaciones humanas no se fundamentaran únicamente en el elemento territorial. Entre los siglos XVI y XVIII coexistieron en Europa formas de asociación política, tanto territoriales como no territoriales, en una suerte de fraccionamiento de la autoridad, como era por ejemplo la práctica habitual en el Sacro Imperio Romano Germánico. Sin embargo, distintos hechos históricos, acabarán siendo claves en la formación del Estado-nación en Europa. Hemos visto que en 1648, con la Paz de Westphalia, se inicia una era en que las relaciones entre Estados cambian el equilibrio de poder¹⁵⁹. Se transitó desde una larga etapa medieval, en que la unidad se urdía en torno al cristianismo, a una etapa en la que la seguridad de los Estados-nación pasó a marcar la agenda política. A ese período seguirán otros momentos históricos, como los acaecidos en 1789 o 1919, que ocasionan una reorganización de las esferas de poder dentro de los estados. Tras la Segunda Guerra Mundial, el Estado-nación ha perdido influencia en muchas esferas a favor de las organizaciones supranacionales y a partir de los avances de la jurisdicción internacional. Si nos remontamos a los siglos XVI y XVII quizás entendamos por qué surgió el Estado como poder absoluto. El contexto de violencia sectaria e incontrolada explica en gran parte el hecho de que Bodin y Hobbes propugnaran la elevación de un soberano único con plena autoridad.

El Estado-nación, en términos de Weber, posee el monopolio legítimo de la soberanía interna y los medios de coacción física en un territorio determinado, y la soberanía externa, que lo sitúa en relación con otros Estados soberanos, y que se consagra mediante tratados o el uso de la guerra. La soberanía llevó a Bodin a establecer sus tesis sobre la racionalización del estado monárquico unitario¹⁶⁰, como prescripción para que Francia resguardara la estabilidad. Las teorías bodinianas sirvieron para perpetuar los intereses de la nobleza, al propugnar una autoridad estatal centralizada e indivisible, y establecer que el monarca encarnaba el poder supremo soberano. Se trataba de una concepción del estado muy rígida,

¹⁵⁹ HELD, D., 1995

¹⁶⁰ TOOLEY, M. J., 1955

que acabaría derivando en el surgimiento de otras corrientes en el siglo posterior, como las teorías de Hobbes, Locke o Hume, quienes introducen la idea de gobierno limitado. En el caso de Locke, éste se deriva de su propuesta del gobierno parlamentario, representativo de los derechos del hombre. Las distintas tradiciones teóricas ponen varios acentos, Montesquieu, con la separación de poderes, y Rousseau, con el contrato social, entroncan filosóficamente con Kant, en la forma de entender las relaciones de poder entre los Estados-nación y en su objetivo de la paz mundial.

Esta conexión tiene mucha pertinencia en el debate federal, porque en sus inicios la tradición federal estuvo muy vinculada a las relaciones internacionales, por la distinción entre política nacional e internacional en el siglo XVIII, tras los conflictos bélicos que habían desembocado en la ruptura del orden establecido. También hubo rupturas en el siglo XIV, con el declive del feudalismo, la división del cristianismo con el Papado de Avignon, o el surgimiento de nuevas formas de patriotismo, que desembocaron en la Guerra de los Cien Años, tras la cual llega una época de solidificación de los Estados-nación, donde surgen gobiernos y monarcas capaces de movilizar a sus sociedades sobre premisas ideológicas y de construcción nacional. En Europa, la emancipación de la sociedad burguesa de la tutela de un régimen absolutista no estuvo vinculada a la transformación democrática del Estado moderno. La nobleza disponía de gran poder social, pues se beneficiaba de los impuestos reales, de modo que el absolutismo recuperaba el feudalismo, que reforzaba el predominio aristocrático¹⁶¹. El análisis crítico de un pasado bélico sostenido en los nacionalismos conlleva el establecimiento de unas bases para la política, que tienen que ver con una domesticación del ejercicio del poder. En nuestros días, el contexto internacional altera el ejercicio del poder político, ya que se produce una redistribución del poder debida a la globalización. En palabras de Daniel Bell, el cambio de escala se vuelve el principal problema de cada Estado-nación. En esta coyuntura, la UE implica el reconocimiento de la limitación del poder estatal. La representación de los Estados en la toma de decisiones es, en gran parte, la esencia del federalismo.

Las federaciones multinacionales

A pesar de que exista una voluntad federalista en el momento fundacional de la CECA¹⁶², el dilema respecto al destino final de la construcción europea permanece. En 1972, se puso de manifiesto el objetivo de una “Unión Europea” por parte de nueve Estados miembros, poniendo el federalismo en la línea de

¹⁶¹ ANDERSON, P., 1974

¹⁶² Declaración de Schuman: “Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran; esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz.”

vanguardia del debate, sobre todo en relación con la reforma institucional, lo que nos lleva a pensar en el contexto como un elemento clave en la definición del federalismo. Cuando hablábamos del pensamiento federalista, destacábamos aquellas contribuciones que interpretaban el federalismo en términos de artificio racional (Bryce), en el sentido de que las federaciones difícilmente pueden llegar a ser Estados-nación, cuando hay diversidad. Por ejemplo, Lord Acton, desde un punto de vista liberal clásico, desarrolló una defensa pluralista en pro del equilibrio de intereses múltiples, que entronca directamente con la restricción al poder del Estado en una unión de naciones. Según las tesis de Acton, ciertos Estados federales, como Suiza, serían comunidades de filiación, pero en caso alguno Estados-nación. Aquí adquiere relevancia el elemento federal, al que Elazar se refería como “el eterno seminario sobre la gobernanza”¹⁶³, aludiendo a las frustraciones políticas que a menudo conllevan las negociaciones federales. Según Wheare, en Suiza y Canadá, el deseo de unirse en forma de federación deriva de las diferencias culturales, lingüísticas o religiosas¹⁶⁴.

En la literatura sobre el estudio de las federaciones multinacionales destaca la teoría democrática, que trata de dotar de un marco normativo a las federaciones multinacionales, en que la legitimidad cobra especial relevancia, ya que la autodefinición identitaria persiste como una fuente de conflicto. Nos referimos a la *demos*, pues – aunque pueda ser una afirmación cuestionable – algunos analistas consideran que en términos de legitimidad los individuos deben identificarse, no sólo con las instituciones, sino también con la cultura del Estado-nación¹⁶⁵. El éxito de la federación multinacional depende de los mecanismos de control y el respeto a la integridad de las distintas identidades culturales. Vemos que el trasfondo de este debate se relaciona con la búsqueda de acomodo de múltiples naciones, en una suerte de cosmopolitismo¹⁶⁶, que choca con la dificultad de la distribución de poder entre las naciones.

Kant, cuestionando el derecho de un Estado soberano a declarar la guerra, fue el primer pensador en establecer el diseño de un nuevo orden internacional estable y justo; hasta entonces este derecho (*ius ad bellum*) era el fundamento del derecho internacional clásico que, por lo demás, reflejaba el sistema europeo de Estados, entre 1648 y 1918. Recordemos que en el derecho clásico, los Estados persiguen sus intereses nacionales y compiten entre ellos para incrementar su poder político¹⁶⁷, si bien deben someterse a unas normas estrictas. La soberanía de un Estado se basa en el reconocimiento internacional y el riesgo de conflicto lleva a Kant a establecer su teoría sobre la paz perpetua, inspirada en las

¹⁶³ BURGESS, M., 2006

¹⁶⁴ WHEARE, K. C., 1963

¹⁶⁵ BURGESS, M., 2006

¹⁶⁶ HELD, D., 1995

¹⁶⁷ HABERMAS, J., 2008

revolucionarias repúblicas norteamericana y francesa, que habían establecido relaciones simétricas entre los individuos, que no son sujeto de derecho sólo como ciudadanos de sus respectivos estados, sino también como miembros de un ente cosmopolita bajo una autoridad común¹⁶⁸. Kant fue pionero en desarrollar la idea de paz en forma de una federación de Estados libres, constitucionalizando el derecho internacional en el marco de una república mundial, y, esperando una proliferación de federaciones voluntarias.

Además de la universalista y de la nacionalista, hay otras perspectivas realistas, incluso en el federalismo. Como hemos visto, Riker¹⁶⁹ considera que todas las federaciones modernas se originan en negociaciones cuya finalidad es obtener un sistema de defensa militar contra un enemigo común. Schmitt lleva el discurso realista al extremo, expresándose en términos de antagonismo entre Estados, al afirmar que el pacifismo legal conduce a una desinhibición de la violencia, de modo que niega que los Estados en competencia puedan alcanzar un acuerdo sobre una concepción de la justicia¹⁷⁰. Incluso en un escenario internacional interpretado en términos realistas, se produce la necesidad de articular nuevas instituciones en el marco posnacional, producto de la globalización del comercio, propiciada por la interdependencia entre los Estados. Para Habermas, este proceso sistémico destruye las condiciones para la independencia nacional, por una parte, por los problemas técnicos que supone para los estados la cooperación internacional y, por otra, por la intervención de agentes no estatales, como las multinacionales y las ONGs. Como se ha visto, la UE es una comunidad supranacional en la que los Estados han sometido parte de su jurisdicción a una instancia superior. Éstos ganan capacidad si consiguen integrar sus intereses nacionales en los nuevos canales de la gobernanza, que sustituirían a las formas tradicionales de presión diplomática o amenaza militar. Para fraguar una federación multinacional es preciso que los incentivos para la cooperación sean muy fuertes, con objeto de que las partes estén dispuestas a establecer una nueva estructura de soberanía alrededor de un gobierno central, con poder de decisión que no requiera de unanimidad.

Este esquema se suele reproducir en el surgimiento de todas las formas de federación multinacional, en que se establece un sistema constitucional y un clausulado que especifica los poderes no otorgados al centro. Con todo, se producen conflictos en las federaciones multinacionales en el ámbito de la representación, ya que los Estados pequeños buscan un esquema de representación territorial, mientras que los grandes desean un marco demográfico. La práctica indica que en una federación en la que participan unidades de tamaño

¹⁶⁸ KANT, I., 2005 [1795]

¹⁶⁹ RIKER, W. H., 1964

¹⁷⁰ HABERMAS, J., 2008

asimétrico, se realiza una suma de preferencias, dependiente de las negociaciones entre representantes de los gobiernos territoriales, más que de la regla de la mayoría entre individuos¹⁷¹.

2.3.2. Origen y formación de los Estados federales

Las federaciones no son accidentes históricos, ya que las negociaciones federales son un producto deliberado, del que se derivan compromisos y pactos. La constitución se erige como un certificado de nacimiento de la federación, estableciendo sus rasgos fundamentales. En Europa, las ideas federales se remontan al Sacro Imperio Romano Germánico, que tienen su reflejo posterior en la Bund alemana entre 1815 y 1866, o en la federación prusiana en 1871. En Austria también se desarrolló una federación y existe una naturaleza federal en la República de Weimar (1919-1933), predecesora de la República Federal Alemana constituida en 1949 (a pesar de que también sea relevante el tutelaje de los Aliados, a los que se atribuye la imposición de un modelo federal como alternativa al plan Morgenthau¹⁷²). En Suiza, el paso de confederación a federación en 1848, se debe a la guerra civil, por lo que el factor militar es determinante, aunque Linder identifica factores económicos, ya que la industrialización se abría paso y las elites urbanas tenían interés en derribar las fronteras cantonales que obstaculizaban la actividad económica¹⁷³. Es interesante observar que las instituciones suizas se construyeron a partir de pequeñas comunidades, que ya tenían el hábito de gestionar sus asuntos, y que la cultura del autogobierno estaba especialmente desarrollada. En este sentido, es el país de Europa donde el poder estaba más depositado en manos de los ciudadanos¹⁷⁴, mientras el elemento federal implicaba una democratización de las comunidades multilingües. Ya hemos visto la relevancia de los textos de *The Federalist* sobre la unión federal norteamericana, cuando las colonias americanas estaban subordinadas a Gran Bretaña. Con todo, se han descrito comportamientos federales en la forma en que se incorporaban las partes constituyentes al imperio, hasta el punto de que Adam Smith¹⁷⁵ pidió que se concediera representación en el Parlamento británico a las colonias. Las colonias norteamericanas del siglo XVII podían constituir sus gobiernos, siempre que las leyes aprobadas por sus gobiernos locales no entraran en conflicto con las del Parlamento inglés, de modo que la relación “era federal en su funcionamiento, aunque no en su diseño”¹⁷⁶, lo que sirvió como base para la constitucionalización.

¹⁷¹ CREMER, J.; PALFREY, T. R., 1999

¹⁷² MERKL, P. H., 1963

¹⁷³ LINDER, W., 1994

¹⁷⁴ BRYCE, J., 1929

¹⁷⁵ SMITH, A., 2002 [1776]

¹⁷⁶ LUTZ, D., 1990

No obstante, parece que los padres fundadores de la Constitución Americana no tenían la percepción que actualmente existe del federalismo, sino que hacían hincapié en la distinción entre gobierno confederal y gobierno unitario, en la línea de lo que habían establecido los *Articles of Confederation*, hasta que en la Constitución de 1789 se produjo un claro salto de la confederación a una unión más consolidada. El debate se prolongó, animado incluso por Tocqueville, al afirmar que en Estados Unidos “no había un gobierno federal, sino un gobierno nacional incompleto”¹⁷⁷. Esta frase tiene reminiscencias terminológicas, ya que la idea de la confederación se perdió por el hecho de que Madison y Hamilton consideraran que las confederaciones estaban condenadas al fracaso: “un gobierno sobre gobiernos, una legislación sobre comunidades, contrapuesta a los individuos, además de ser un solecismo teórico, en la práctica subvierte el orden y destruye la política civil”¹⁷⁸. Se consideraba que las confederaciones generaban gobiernos anárquicos. McRoberts afirma que “muy pocos estados multinacionales en su composición son realmente multinacionales en su funcionamiento”¹⁷⁹. En el caso europeo, entre el punto de vista realista, liderado por Moravcsik¹⁸⁰, quien defiende la preeminencia de los Estados-nación, y el federalista defendido por McKay¹⁸¹, favorable a la estatalidad de la Unión Europea, existe otro punto de vista, que busca encaje teórico a la UE. Aquí son pertinentes las tesis de Caporaso¹⁸², el cual la define como un estado internacional, y de Hix¹⁸³, que considera a la UE como un sistema político en pleno funcionamiento. Una UE como una forma política que acoge a varios Estados con distintas fórmulas de federalidad.¹⁸⁴

2.4. El pensamiento federalista en la construcción europea

2.4.1. De los principios fundacionales a la actual UE

Como escribió Forsyth, mientras en el siglo XIX el debate sobre la unión federal fue el eje de la política en Estados Unidos, en la segunda mitad del siglo XX el más ferviente debate sobre la unión federal ha tenido lugar en Europa¹⁸⁵.

En 1690, John Locke, en su dos Tratados sobre el gobierno civil, se refirió al poder federativo que llevaba a los gobiernos a formar alianzas, como ocurriría

¹⁷⁷ TOCQUEVILLE, A., 1956 [1835]

¹⁷⁸ ROSSITER, C., 1961 ; HAMILTON, A. ; JAY, J. ; MADISON, J., 1982

¹⁷⁹ MCROBERTS, K., 2001

¹⁸⁰ MORAVCSIK, A., 1998

¹⁸¹ MCKAY, D., 2001

¹⁸² CAPORASO, J., 1996

¹⁸³ HIX, S., 2005

¹⁸⁴ CONWAY, D. P. ; SIMEON, R., 2001

¹⁸⁵ FORSYTH, M., 1981

cuando, en 1706, Escocia e Inglaterra firmaron un pacto en cuya virtud nacía un nuevo estado, y que sería ratificado por los parlamentos respectivos en 1707. En 1787, como hemos explicado, las trece ex colonias británicas en Estados Unidos se encontraban en situación de bancarrota, se convocó una convención constitucional que emprendió una agenda centralizadora, que se explica de forma extensa en *The Federalist Papers*, donde se defiende una forma de gobernanza en que los estados ceden soberanía a cambio de mayor seguridad en términos de futuro. El federalismo ha imbuido la historia de la Unión Europea, inspirando, en mayor o menor medida, la redacción de los distintos tratados.

En la historia del federalismo europeo es esencial el papel de Kant, que ha manifestado la contradicción entre la democracia en el contexto nacional y su negación en el contexto internacional. Las grandes ideologías (socialismo, liberalismo y democracia) que han ido dotando de contenido al Estado-nación, han sido incapaces de evitar grandes conflictos entre Estados, que, en cambio, el federalismo sí permite afrontar¹⁸⁶. A lo largo de la historia, las federaciones han resultado de negociaciones políticas en forma de tratados. A los fines de esta investigación, se destacan las negociaciones federales y los elementos federales en los tratados de la UE, que revelan un caso de federalismo sin federación¹⁸⁷. Es federal el proceso de toma de decisiones que implica cooperación y codecisión, participando instituciones supranacionales e intergubernamentales; mientras que los órganos decisores, la Comisión y el Consejo o el Parlamento representan la noción de ciudadanía en el área de desarrollo de derechos y deberes individuales. En el ámbito de la ciudadanía europea¹⁸⁸ es relevante la existencia a nivel europeo de derechos como la libre circulación, que revelan la transformación del principio de soberanía clásico.

Conceptual e históricamente, las naciones europeas influyen en el proceso democrático acaecido en el surgimiento de los Estados Unidos de América, según Tocqueville¹⁸⁹, que observó cómo en la nueva sociedad norteamericana de los años 1830 existía una interacción entre libertad, igualdad y democracia masiva, mientras que el gobierno republicano dependía de la permanencia del sistema federal. Se ha dicho ya que una de las precondiciones para que surja una federación es la demanda territorial, de manera que los estados constituyentes obtienen un beneficio de la unión, por ejemplo seguridad frente a terceros a cambio de libertad de acción¹⁹⁰. La promesa del federalismo *e pluribus unum* es hacer uno de muchos y obtener simultáneamente las ventajas de las unidades de gobierno pequeñas y grandes. La mayor parte de las contribuciones históricas

¹⁸⁶ ALBERTINI, M., 1973

¹⁸⁷ BURGESS, M., 2006

¹⁸⁸ KOSLOWSKI, R., 1999

¹⁸⁹ TOCQUEVILLE, A., 1956

¹⁹⁰ BURGESS, M., 2006

hablan de una conexión clara entre la federación y la democracia. La doctrina sobre la separación de poderes de Montesquieu (para asegurar los principios de una constitución libre)¹⁹¹ la recupera Madison, aduciendo que esa doctrina se había malinterpretado por los oponentes a la Constitución de Estados Unidos¹⁹². Madison defiende que, en las sociedades heterogéneas, la política gubernamental es más posible que se alinee con las preferencias de los ciudadanos en presencia de múltiples niveles de gobierno. Los niveles más altos de gobierno dotarían a la federación de bienes colectivos identificables, de modo que el ciudadano podría distinguir la responsabilidad de cada uno de los gobiernos, y obtener mayor beneficio a un menor coste.

En el caso de la Unión Europea, es útil explorar el federalismo postmoderno de Elazar¹⁹³, que propone que la UE sea impulsora del cambio en la intersección entre las arenas intraestatales e interestatales, reemplazando al modelo norteamericano como medio para conseguir la integración política y económica, por ser un modelo más imaginativo, que permite acoger intereses regionales, nacionales, supranacionales e internacionales¹⁹⁴.

Las bases de toda la construcción europea, así como el modelo y las técnicas para la toma de decisiones, son de corte federal¹⁹⁵, y existen claros antecedentes federales¹⁹⁶. En 1941, y desde la prisión, Spinelli empezó a concebir la idea de una Europa unificada que visualizaba como un gran pacto entre naciones, una vez superada la guerra, mediante el *Manifiesto de Ventotene*, en coautoría con Ernesto Rossi. Monnet tenía las mismas ideas y desarrolló conceptualmente nuevas formas de gobernanza para superar las soberanías de los Estados. El primer ministro belga, Spaak, en sintonía con Monnet, sugirió un plan de integración económica, de modo que para superar el peligro de las guerras, se retiraría el control a los Estados sobre las industrias pesadas del acero y el carbón, idea que culminó en la CECA. En una carta a Adenauer, en noviembre de 1960, Monnet dejaba patentes las directrices de lo que la unión de Europa debía ser: “Creo que es útil sugerir que los jefes de Gobierno se reúnan con la máxima frecuencia y regularidad posibles, para discutir las políticas comunes de nuestros seis países, y lo mismo cabe decir para los Ministros de Exteriores y de Educación y Defensa. Entretanto, (...) creo que la cooperación es una fase necesaria a superar. Será un paso adelante, especialmente si todo el sistema europeo – la Comunidad integrada y las demás organizaciones para la cooperación existentes – pasan a formar parte de un todo único, una

¹⁹¹ EISENMANN, C., 1933

¹⁹² MADISON, J., 1788

¹⁹³ BURGESS, M., 2006

¹⁹⁴ ELAZAR, D. J., 1995a

¹⁹⁵ FREIXES, T., 2009

¹⁹⁶ BOOKER, C.; NORTH, R., 2005

confederación europea.”¹⁹⁷ La mencionada carta es importante desde una perspectiva histórica, pues no sólo remarca el deseo de Monnet de ser flexible en cuanto a la construcción europea, sino que predice la forma institucional que iría tomando la construcción europea.

A principios de la década de 1950, en un contexto mundial de posguerra, Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, asumió la idea de Monnet, responsable de la planificación económica francesa, de unificar la producción franco-alemana de carbón y de acero, bajo la dependencia de una autoridad común, para proponer “realizaciones concretas que sirvieran para crear una solidaridad de hecho”. Monnet, que aunaba visión profética y gran capacidad tecnocrática, entendió que sólo mediante pequeños pasos se lograría superar la sensación de parálisis imperante en Europa. Con ayuda de Schuman, se firmó en abril de 1951 el Tratado de París, que permitió la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), en la que a Francia y Alemania se habían sumado los países del Benelux e Italia. Monnet había planificado el diseño y la creación de la CECA como un medio para superar dos problemas fundamentales tras la guerra: por un lado, el temor de Francia a la futura hegemonía industrial de Alemania y, por otro, el deseo de Alemania de recibir igualdad de trato. En este sentido, la genialidad de la CECA está en su habilidad para unir estos dos problemas en una única solución, con implicaciones de largo alcance, ya que esta institución acabaría por ser la semilla de la unidad europea. En los principios fundacionales tiene una gran presencia el elemento económico, que vertebra el elemento institucional. El despegue se escenifica cuando Schuman pronuncia su Declaración el 9 de mayo de 1950, donde observamos elementos que nos hablan de una Europa federal: “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 [...]. El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa. La puesta en común de las producciones de carbón y de acero garantizará inmediatamente la creación de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación europea”.

Se puede objetar que la CECA nunca se llegó a gobernar de una forma realmente supranacional, pero poner en práctica la unión de seis Estados soberanos en un contexto de decisiones supranacionales no tenía precedente, y planteaba un futuro abierto a la creación de instituciones, teniendo en cuenta que los Estados miembros ya no podían defender sus intereses nacionales de forma independiente del resto.

¹⁹⁷ MONNET, J., 1978

En cuanto a los fines económicos, no hay duda, ya que Schuman hace referencia a la mejora de la situación económica, al aumento de la competitividad y (he aquí una alusión a lo que más tarde se definiría como “integración positiva”¹⁹⁸) a conseguir una mayor igualdad entre los pueblos europeos: “[...] Dicha producción se ofrecerá a todo el mundo sin distinción ni exclusión, para contribuir al aumento del nivel de vida y al progreso de las obras de paz. [...]. La misión encomendada a la Alta Autoridad común consistirá en garantizar, en el plazo más breve posible, la modernización de la producción y la mejora de su calidad; el suministro, en condiciones idénticas, del carbón y del acero en el mercado francés y en el mercado alemán, así como en los de los países adherentes; el desarrollo de la exportación común hacia los demás países; la equiparación y mejora de las condiciones de vida de los trabajadores de esas industrias”. Ya en aquel entonces se mencionó por primera vez del objetivo de la estabilidad de precios, que si bien se refiere a un sector concreto de la producción, es un precedente de lo que después se conseguiría con la unión económica y monetaria. Según Schuman: “Para alcanzar estos objetivos a partir de las dispares condiciones (...) se prevé la creación de mecanismos de estabilidad de los precios y la creación de un fondo de reconversión que facilite la racionalización de la producción”. Esto incluía la supresión de las fronteras: “La circulación del carbón y del acero entre los países adherentes quedará liberada inmediatamente de cualquier derecho de aduanas y no podrá verse afectada por tarifas de transporte diferenciales”. Se percibe que la terminología empleada por Schuman evoca elementos presentes en las actuales instituciones. El avance más notable conseguido en la integración se materializa en la Unión Económica y Monetaria (UEM), la cesión completa de la soberanía monetaria a la entidad supranacional, mientras que el mercado único supone la eliminación de barreras comerciales entre todos los Estados miembros, aunque veremos sus limitaciones y deficiencias.

Sería incompleto el análisis de ese momento fundacional si no resaltáramos la presencia de otros elementos institucionales, como el concepto de arbitraje, una figura que podría recordar la función del actual Tribunal de Justicia de la UE: “Los principios y compromisos esenciales anteriormente expuestos serán objeto de un tratado entre los Estados. Las negociaciones indispensables para precisar las normas de aplicación se llevarán a cabo con ayuda de un árbitro designado de común acuerdo, cuya misión consistirá en velar por que los acuerdos se ajusten a los principios y, en caso de desacuerdo insalvable, éste decidirá la solución que deba adoptarse”. Yendo más allá, se describen las funciones que hoy ejerce la Comisión Europea, que vela por el cumplimiento de las disposiciones de los tratados: “Se adoptarán las disposiciones adecuadas para garantizar las vías de

¹⁹⁸ SCHARPF, F. W., 1996a

recurso necesarias contra las decisiones de la Alta Autoridad (...). La Alta Autoridad común, encargada del funcionamiento de todo el sistema, estará compuesta por personalidades independientes designadas sobre bases paritarias por los Gobiernos, quienes elegirán de común acuerdo un presidente. Las decisiones de la Alta Autoridad serán ejecutivas en Francia, en Alemania y en los demás países adherentes”. Estamos ante ideas que se han convertido en hechos constatados.

Monnet y Spinelli: los pioneros. Delors: el federalismo pragmático

Es iluminadora en este punto, la controversia sobre el futuro del proyecto europeo que protagonizaron estos hombres. Si bien es cierto que sus trayectorias políticas difieren, su objetivo final era conseguir una federación europea. Monnet plasmó en sus memorias que en toda circunstancia que pudiera generar conflicto subyacía un interés común, que habría que desvelar. Por ello pretendía modificar el contexto político en el que se desarrollaban los conflictos, pues cambiar el contexto significaba cambiar los problemas, y lo deja claro al rememorar el Plan Schuman: “Estamos aquí para asumir una tarea común – no para negociar a favor de nuestro beneficio nacional, sino para encontrar el beneficio de todos”¹⁹⁹. Para Monnet, la respuesta era la innovación institucional, la creación de nuevos hábitos de pensamiento, entendiendo que nada es duradero sin normas. Las ideas que dan forma a este enfoque se basan en dos premisas generales: el Estado es obsoleto (y el nacionalismo un peligro) y es necesario crear instituciones que solidifiquen el interés común. Para estos fines, habría que crear inicialmente vínculos funcionales entre los Estados, que no amenazaran la soberanía nacional, si bien en sus discursos Monnet habla de los “cimientos de una Federación de Europa”²⁰⁰, y en muchas ocasiones trató de demostrar que el equilibrio federal es saludable. E la sesión inaugural del Consejo en Luxemburgo bajo presidencia alemana, con Adenauer, Hallstein, Schuman, de Gasperi, Bech, Stikker y Van Zeeland, señala: “La función del Consejo es alcanzar una visión común, y no buscar un compromiso entre los intereses nacionales. En las áreas cubiertas por el Tratado, ustedes se encontrarán asociados en el ejercicio de una nueva soberanía que caracterizará a la Comunidad”²⁰¹. El método de Monnet, basado en la construcción acumulativa en la que la Europa política sería el punto culminante de un proceso gradual, asume que en algún momento se producirá un cambio cualitativo en las relaciones políticas y constitucionales entre los Estados, si bien creía que esto sólo ocurriría por necesidad, algo que los europeos llegarían a ver como natural. Fijémonos en la CECA, considerada por Diebold en 1955 como “una

¹⁹⁹ MONNET, J., 1978

²⁰⁰ MONNET, J., *op. cit.*

²⁰¹ MONNET, J., 1978

medida federal para realizar la integración económica”²⁰², admitiendo un gran determinismo económico. La Europa que Monnet predecía surgiría por evolución natural y confiaba en la lógica funcionalista.

En este punto del debate, destaca Spinelli que, a diferencia de Monnet, considera que las instituciones son la base de la integración política, y por ello deben ser sólidas. Así, sólo las instituciones políticas centrales independientes podían ofrecer soluciones europeas, pues de lo contrario siempre prevalecerían las respuestas nacionales sobre las soluciones europeas. Spinelli planteaba la vía del constitucionalismo, intentando otorgar al Parlamento Europeo un papel clave en las negociaciones de los tratados. En 1984, el Parlamento Europeo, aprobó el proyecto Spinelli, abriendo la vía a la unión política²⁰³. Paralelamente, Spinelli fue muy crítico, y, en este sentido, fueron famosas sus opiniones sobre el Informe Tindemans²⁰⁴, al que tildó de vacío porque no ofrecía mecanismos a las instituciones centrales para desarrollar sus capacidades, dejándolo todo en manos de los jefes de Gobierno. Este episodio parece ser el detonante que le llevó a romper, en 1976, sus vínculos con la Comisión, y a dedicarse al Parlamento Europeo en busca de mejores oportunidades para lograr sus fines. Más tarde entraría en escena Delors, muy próximo a Monnet.

Al igual que Spinelli, Delors procedía de la izquierda católica y, según Grant, la amistad de Delors con Helmut Kohl llevó a éste a afirmar “que de haber nacido en Alemania, Delors había sido demócrata-cristiano”²⁰⁵, pero la realidad es que Delors comparte con Monnet su visión de las estrategias federales desarrolladas paso a paso sobre la percepción de las oportunidades, y por ello concedió tanta trascendencia a los cambios políticos durante su mandato en la Comisión. Delors contó con un equipo que se dedicó a trabajar por la causa federal, destacando Lamy como su jefe de gabinete, Perissich, director general del Mercado Único, Vignon, responsable del *think-tank* de la Comisión, y el secretario general, Williamson. En esa época, la Comisión simpatizaba con las ideas federales, y el término dejó de ser tabú en los círculos comunitarios. Entre sus logros, además del Acta Única Europea, destaca el Paquete Delors de medidas presupuestarias, cruciales para la estrategia federal, elaborado con el apoyo de Kohl.

A finales de 1988, también se reactivó la UEM con el Comité Delors, cuyo informe de julio de 1989 fue la base del acuerdo franco-alemán sobre las fases de la unión monetaria. Delors elaboró un documento sobre el “modelo de sociedad europeo”, preámbulo de lo que después sería la Carta Social Europea, aprobada en 1989. Al finalizar la primera presidencia de Delors, en 1988, los Estados

²⁰² DIEBOLD, W., 1962

²⁰³ PARLAMENTO EUROPEO, 1984

²⁰⁴ BURGESS, M., 2000

²⁰⁵ GRANT, C., 1994

miembros habían transferido más poderes y fondos a las instituciones comunitarias. En un momento crucial de su presidencia, coincidiendo con la aprobación del proyecto de mercado único de 1992, Delors dejó claro que: “No estamos aquí sólo para construir un mercado único, sino para realizar un unión política”²⁰⁶.

2.4.2. La historia de la integración europea a la luz de su patrimonio federal

Como veremos, una de las aportaciones esenciales del neofuncionalismo a la integración europea, es el concepto de *spillover*, que se enmarca en la “doctrina de la ramificación”²⁰⁷, según la cual todo proceso de integración posee una lógica expansiva que contribuye a extrapolar sus efectos en un sector a otros sectores. En el caso europeo, el efecto se expande desde la economía a otros ámbitos, como ocurre con la evolución de la CECA hacia la Comunidad Económica Europea, en el sentido de que se crean ámbitos de acción colectiva de forma incremental. El neofuncionalista Haas afirma que la CECA fue defendida por el conjunto de actores (industria, sindicatos y políticos) una vez comprobado su buen funcionamiento, permitiendo que estos actores se plantearan crear un ámbito para la “política más allá del Estado”²⁰⁸. Evoluciones posteriores, como el Tratado de la Unión Europea y, sin duda, el grado de integración que supone la Unión Económica y Monetaria resitúa a la Unión Europea como objeto de estudio, porque las instituciones de la Europa política empiezan a ser comparables a las de los Estados federales²⁰⁹. Así, siendo el motor originario la voluntad franco-germana de superar las rivalidades históricas, la unidad europea se consolida en una forma institucional que transforma las relaciones políticas y de poder dentro de Europa, en el marco de una Comunidad. Institucionalmente, las tres comunidades originarias (CECA, CEE y CEEA) reflejan en sus tratados la declaración de intenciones de los Estados firmantes, e institucionalizan su voluntad de integración política. Dado que todo revisionismo histórico acarrea el riesgo de la subjetividad, teniendo en mente el enfoque de esta investigación, aquí resaltamos el patrimonio federal de la historia europea. En su fase actual, el proceso de integración ha creado una diversidad de arenas políticas, pero la capacidad política de las instituciones de la UE no tiene reflejo en una legitimidad democrática plena, lo que se traduce, entre otras cosas, en desafección ciudadana²¹⁰. Ante este fracaso, cabe plantearse el reto de transmitir la peculiar forma de gobernanza de la UE, y situar las instituciones y su desarrollo histórico en el contexto federal, más allá de

²⁰⁶ GRANT, C., 1994

²⁰⁷ DOUGHERTY, J.; PFALTZGRAFF, R., 1981

²⁰⁸ HAAS, E. B., 1964

²⁰⁹ SBRAGIA, A. M., 1991

²¹⁰ ABROMEIT, H., 1998

la vertiente tecnocrática, facilitando una proyección futura, a partir del sostén teórico del federalismo. En los inicios del proceso de integración, la idea federalista se expresaba en un contexto de posguerra, en que los jefes de Estado y de Gobierno, que lideraron la construcción europea entre 1952 y 1957, eran conscientes de que cambiarían las relaciones de poder en la Europa occidental, con los riesgos estratégicos de reducir la autonomía de los Estados a favor de una unión donde debían converger los intereses de todos. Al aceptar nuevas formas de integración, con autonomía a escala supranacional, los gobiernos estatales estaban creando un contexto federal para la toma de decisiones europeas. En el estudio histórico destacan dos hechos no excesivamente visibles (hasta el punto de que son hechos fallidos), pero de gran relevancia. Nos referimos a los que tuvieron lugar entre la Declaración de Schuman en mayo de 1950 y la puesta en marcha de la CECA en julio de 1952. En agosto de 1950, la asamblea consultiva del Consejo de Europa, dirigida por Churchill, invitó a “la creación inmediata de un ejército unificado europeo, bajo la autoridad de un ministro europeo de defensa, sujeto a un control democrático europeo”²¹¹. El segundo hecho corresponde a la redacción del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa en 1952 (CDE), que sentaba las bases de un ejército común europeo, aunque no sería ratificado, ante la negativa del parlamento francés. Este tratado, que fundamentaba la estrategia de defensa europea, permitía la puesta en marcha de una Asamblea para elaborar un Estatuto para la creación de una Comunidad Política Europea (CPE). El fracaso de estas dos iniciativas confirmó a Monnet su sospecha de que la construcción europea no se conseguiría por la vía de la defensa, pues no era el militar el motor más poderoso para conseguir la unión. A pesar de su fracaso, el Tratado de la CDE preveía la creación de una Comunidad Política Europea con una estructura institucional basada en la separación de poderes y un sistema de representación bicameral. Spaak, avalado por Spinelli, hizo una propuesta de tratado en 1953, que identificó como federal y confederal, ratificada por Alemania y Benelux, a pesar del rechazo de Francia. El proceso de integración volvió a vivir momentos de desarrollo mediante los proyectos de EURATOM y del Mercado Común. Ambos proyectos se encuentran en el origen de los Tratados de Roma, que establecían la CEE y la EURATOM. Estos tratados desarrollaban los principios planteados en el Informe Spaak de 1956²¹². De los tres hombres que redactaron dicho Informe, dos (Pierre Uri y Hans von der Groeben) eran federalistas declarados. Esto se refleja doblemente en el Tratado de Roma: el artículo 201, que establece la base para una fuente de ingresos independiente para la CE, y el artículo 138, que abre la puerta a unas futuras elecciones directas a la Asamblea europea. El papel de la primera

²¹¹ MAYNE, R.; PINDER, J.; ROBERTS, J., 1990

²¹² TICHELEN, J. V., 1981

Comisión fue esencial, posiblemente gracias al nombramiento de Hallstein como primer presidente en 1958, una decisión política que facilitó la impregnación del federalismo en el periodo inicial de la integración, y que permitió una interpretación dinámica de los Tratados de Roma. Superada esa fase fundacional, cabe reconocer que la historia de la integración europea ha seguido unos parámetros de tinte más bien intergubernamental, aun asumiendo que la interpretación histórica y oficial de la integración europea es selectiva por omisión²¹³. Hay hechos reveladores y golpes contra el supranacionalismo, en especial en la era del gaullismo, como la “crisis de la silla vacía” de 1965, cuando de Gaulle minó las pretensiones supranacionales de la Comisión. La historia deja constancia del pensamiento del presidente francés en forma de cita: “Reitero que actualmente no hay y no puede haber otra Europa que la de los Estados (excepto para mitos, ficciones o espectáculos) [...]. Existiría quizás un federador, pero este no sería europeo...”²¹⁴. El uso que hace de Gaulle de la palabra “federador” no es casual y aludiría a los EE.UU., cosa que irritó especialmente a Monnet, por la forma en que el presidente caricaturizaba el proceso. Estos lapsos no significaron el fin del europeísmo, pero en la década de 1960, de Gaulle dominó los asuntos comunitarios, poniendo énfasis en el eje París-Bonn, y dificultando los intentos de federalización. En 1970, Spinelli entró a formar parte de la Comisión, con el objetivo de transformar la institución en un contexto de crisis económica. En 1980, Spinelli propuso que el Parlamento Europeo tuviera un papel constituyente como representante legítimo de la ciudadanía europea. A partir de 1985, la construcción europea recuperó parte de su vigor inicial, después de treinta años de cierta parálisis. Sería poco razonable no admitir que estos avances fueron propiciados en parte por una combinación de intereses nacionales coincidentes, junto con un entorno internacional favorable. En aquellos momentos, la crisis derivó en la aprobación del Acta Única Europea en 1987 por parte de los Doce. Una de las explicaciones más importantes para ese gran acuerdo es la caída de la capacidad competitiva europea, especialmente ante EE.UU. y Japón, tesis, claramente neorrealista, que sostenía que el contexto económico internacional situaba a los Estados miembros ante la necesidad de renunciar a las soluciones nacionales. Además de esta premisa realista, desde el punto de vista de los líderes europeos, la coyuntura también fue favorable, lo que explicaría el avance en términos neofuncionalistas. Por un lado, Delors fue elegido presidente de la Comisión en 1985 y, por otro, Kohl y Mitterrand estaban al frente del eje franco-alemán. Estas circunstancias favorecieron que la reforma promovida por Spinelli se convirtiera en la base para la redacción del Acta Única Europea. Durante la Presidencia de

²¹³ BURGESS, M., 2000

²¹⁴ MONNET, J., 1978

Delors, la Comisión sumó al proyecto de mercado interior la construcción de una UE con mayor ambición, abarcando la creación de la moneda única y el fomento de la unión política, mediante “una lógica de europeización a la que los Estados miembros no pudieran resistirse”²¹⁵. Tras la cumbre de Milán, donde se propuso una CIG para la reforma institucional, en 1987, se aprobó el AUE, tímida desde el punto de vista institucional, pero crucial para el desarrollo del Mercado Único. A esto cabría añadir la autonomía con que logró trabajar la Comisión en la segunda mitad de la década de 1980, y el papel decisivo del TJCE, gracias a la sentencia *Cassis de Dijon*²¹⁶ (1979), que abrió el camino definitivo para el desarrollo del mercado interior. Esta sentencia motivó la creación del Comité Europeo de Estandarización con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Comisión por todos los productores de la UE. Otro hecho clave se produjo en 1989, con la caída del Muro de Berlín y la unificación alemana, que desplazó el eje geopolítico europeo hacia el Este, además de facilitar la emergencia de un grupo de países ansiosos por integrarse en el mercado europeo y lograr la estabilidad política. Este hecho fue definido por Delors como una aceleración de la historia y aprovechado por Kohl para solicitar “la unificación política de Europa”²¹⁷. Muchos autores defienden la enorme relación existente entre la unificación alemana y el surgimiento de la Unión Económica y Monetaria²¹⁸, ya que la unificación podía reducir la dependencia política de Alemania con respecto a Francia. De forma un tanto paradójica, este temor hizo que Francia apoyara tan decididamente la creación de la UEM, tal vez buscando la europeización de Alemania. Kohl demostró capacidad política, visión y habilidad diplomática (que recordaba los días de Adenauer), y consiguió vincular, a ojos del resto de los Estados miembros y de la opinión pública, la unificación alemana con la unificación europea. Kohl afirmó en la sede del Parlamento Europeo que la política alemana y la política europea eran completamente inseparables, siendo la unidad alemana y europea “las dos caras de la misma moneda”²¹⁹. En este sentido, se ha considerado a Kohl como el precursor del “orden pacífico paneuropeo”²²⁰.

Por otro lado, el mercado único implicaba desmantelar fronteras y barreras en el seno de la UE, y en 1992 se debatía con fuerza sobre competencias económicas y se reformaron los fondos estructurales, a fin de establecer un plan de redistribución a escala comunitaria para mitigar los posibles efectos perjudiciales de la integración para algunas regiones comunitarias. La

²¹⁵ ROSS, G., 1995

²¹⁶ Sentencia dictada por el TJCE en relación con la prohibición del gobierno alemán a la entrada del licor francés bajo el argumento de incumplir normas nacionales sobre la graduación de las bebidas alcohólicas. La empresa importadora alemana recurrió al TJCE alegando la barrera ilegal al libre comercio que esto suponía, ante lo cual el Tribunal le dio la razón.

²¹⁷ KOHL, H., 1989

²¹⁸ KALTENHALER, K., 2002

²¹⁹ KOHL, H., 1998

²²⁰ BURGESS, M., 2000

consagración del mercado único hacía imprescindible una cierta estabilidad económica en todos los Estados miembros, lo que promovió la coordinación, a pesar de que el Acta Única Europea limitaba el desarrollo institucional que esa coordinación requería. A principios de los noventa, se evidenciaron doce perspectivas nacionales y cuando se aprobó el Tratado de la Unión Europea en 1993, en Maastricht, se estableció la Unión Europea, basada en la Comunidad Europea (supranacionalismo), acompañada de la cooperación intergubernamental en materia de política exterior y de seguridad (PESC), y de Asuntos de Justicia e Interior. El tratado de Maastricht se representa a menudo como un templo griego: un pilar comunitario vertical visible, junto con dos pilares intergubernamentales unidos cada uno de ellos por una estructura horizontal común de instituciones, con competencias variables. El TUE refleja preferencias políticas nacionales, pero también abre la puerta para la futura expansión del acervo comunitario. En este contexto es cuando aparecen los conceptos de geometría variable²²¹, Europa de varias velocidades, Europa a la carta, etc. Si analizamos algunos textos de la época, podemos detectar que respondían al escepticismo propio de los que defendían las tesis intergubernamentalistas. A pesar de todo, la realización del Mercado Único, en 1992 significaba el paso de la política de integración a la política de regulación. El deseo de los federalistas era que el segundo y tercer pilar se integraran en el primero, pasando a formar parte así del acervo comunitario y quedando dentro de los procesos de control democrático de la Comisión, el PE y el TJCE. El Tratado de Ámsterdam en 1997 completó el Tratado de Maastricht y aportó el concepto de flexibilidad en forma de artilugios como la cooperación reforzada, que, para Moravcsik²²², demostraba que los Estados miembros no estaban de acuerdo con dotar de mayor poder a las instituciones comunitarias. Lo cierto es que el Tratado de Ámsterdam implicaba que la Unión Europea avanzaba hacia instituciones centralizadas federales, aunque sólo en algunas áreas²²³. En 1997, la Comisión presentó la propuesta de Estrategia 2000, aprobada más tarde en Lisboa, que promovió la coordinación económica durante los años sucesivos. La siguiente reforma institucional se produce a raíz del Tratado de Niza, en diciembre del año 2000, cuya importancia tiene que ver con la necesidad de acometer las reformas institucionales necesarias para una Unión ampliada: la composición de la Comisión, la reponderación de los votos en el Consejo, la extensión de la mayoría cualificada ante la inminente ampliación a doce nuevos Estados miembros. En Niza se establecía que el número de comisarios sería inferior al de Estados miembros y se asentaba un mecanismo para asegurar que a lo largo del mandato todos los países hubieran tenido un comisario de su

²²¹ MCLAY, M., 1992

²²² MORAVCSIK, A., 1991

²²³ BURGESS, M., 2000

nacionalidad. Cabe mencionar que este criterio fue de nuevo alterado a raíz de las concesiones a Irlanda para conseguir que dicho país ratificara el Tratado de Lisboa en 2009²²⁴, si bien este debate sobre el número de miembros del colegio de Comisarios sigue vigente a día de hoy.

En el contexto de la reforma institucional, cabe destacar el cambio que se produce después de Niza coincidente –temporalmente- con el paso al lenguaje constitucional. El Consejo de Laeken (diciembre 2001) ratificó que el Consejo Europeo era el garante de salvaguardar la estabilidad de la Unión y formuló la Declaración de Laeken que dio forma a la convocatoria de la Convención sobre el futuro de Europa, con el encargo de redactar el texto constitucional. La Convención representa un modelo de trabajo netamente federal, reflejando la doble dimensión de la Unión Europea y otorgando legitimidad por igual a los actores estatales y a los ciudadanos. Así, la redacción de este proyecto tenía la ambición de perfeccionar institucionalmente el reparto de poderes en la UE, además del reconocimiento de los Derechos fundamentales.

A fecha de hoy, el Derecho comunitario ya existe como tal en la teoría y en la práctica, y ya cuenta con organismos federales que funcionan gracias a las instituciones, la Comisión, el Consejo, el Tribunal y el Parlamento Europeo, que de hecho ya existían como tales en 1952 a pesar de las sucesivas adaptaciones institucionales, especialmente de cara a las ampliaciones. La Convención Constitucional trabajó entre 2002 y 2003, elaborando propuestas encaminadas a reforzar el papel de los parlamentos nacionales, y también de los órganos federales de la UE. El Tratado que establecía una Constitución para Europa fue firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno el 29 de octubre de 2004, en Roma, con la finalidad de reemplazar a los Tratados históricos. Durante los años 2004 y 2006 se llevó a cabo el proceso de ratificación por parte de los Estados miembros. Tras el rechazo registrado en los referéndums de Francia y Holanda, el Tratado entró en una vía muerta. Sin duda, la Constitución fortalecía el concepto de Europa como comunidad y reforzaba la unión política. Fue un texto aprobado por los representantes políticos de todos los colores en el Parlamento Europeo, reconociéndolo como herramienta básica para una Europa más democrática y eficiente. El fracaso constitucional motivó nuevas iniciativas que concluyeron con la redacción y tortuosa aprobación del Tratado de Lisboa. Mucho se ha escrito sobre el nuevo Tratado, firmado el 13 de diciembre de 2007, en vigor desde diciembre de 2009. Cabe decir que, en su mayor parte, el Tratado de Lisboa recupera la esencia del Tratado Constitucional, especialmente en lo que atañe al poder codecisorio que adquiere el Parlamento Europeo. Una novedad en términos de democratización es la introducción de la Iniciativa Ciudadana Europea en el

²²⁴ PECH, L., 2009

TFUE (art. 11.4), mecanismo consistente en la solicitud de la elaboración de un proyecto de ley a la Comisión mediante la recopilación de un millón de firmas de ciudadanos de la UE, a fin de que éstos puedan influir en la agenda política. La otra novedad es la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior, que se nutre de personal de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros con el objetivo de ser la voz única de la Unión en el mundo, dotado de personalidad propia, un reglamento específico. A su frente, hay una responsable política, en la actualidad Ashton, que asume el conjunto de competencias de la UE en materia exterior (Comisión y Consejo). Asimismo se establece la figura del presidente permanente del Consejo, encarnado inicialmente por Van Rompuy, con un mandato de dos años y medio renovable. Estos cambios de signo federal se acompañan de otros más polémicos, como la desaparición de los símbolos (himno o bandera) de la UE en el articulado, o la eliminación de la primacía absoluta del Derecho comunitario, a pesar de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea conserva la plena potestad para imponer su jurisdicción sobre todo el territorio de la UE, garantizando el cumplimiento de todas las directivas y reglamentos. Por lo demás, cabe mencionar que dos Estados miembros - Reino Unido y Chequia - recurrieron al mecanismo *opt-out* para quedar fuera del ámbito de la Carta de Derechos Fundamentales. También adquieren mayor relevancia los parlamentos nacionales, mediante la potestad de revisar los borradores legislativos previos en base al principio de subsidiariedad²²⁵, algo que muchos federalistas han visto como un retroceso en la capacidad y autonomía de las instituciones europeas. A pesar de estas salvedades, Lisboa entierra la estructura de los tres pilares y deja atrás una forma esencialmente intergubernamental de la gestión política europea.

Conclusiones

Hemos presentado algunas teorías generales, revelando su incapacidad para explicar la emergencia y profundización de las instituciones, especialmente en la zona euro. Para sostener la hipótesis federal, es adecuado dejar constancia de las lagunas de las grandes teorías, viendo que el neofuncionalismo sólo aporta explicaciones a posteriori sobre las causas y consecuencias de la cesión de soberanía de los Estados y enfatiza la lógica expansiva de la integración sectorial, centrada en la estrategia del método comunitario (un buen ejemplo es el Acta Única Europea). La tesis intergubernamentalista perdió peso, ya en su momento, ante la institucionalización de las políticas de cohesión o la implantación de las primeras elecciones al Parlamento Europeo en 1979, dejando atrás una etapa en que el Estado era un actor unitario. Ante las insuficiencias de las teorías clásicas,

²²⁵ PIRIS, J-C., 2010

el neoinstitucionalismo se presentaba como proceso de institucionalización de reglas formales e informales, mediante la lógica del discurso de la política interna²²⁶. Finalmente, la gobernanza multinivel nos ayuda a interpretar la creciente difuminación de las soberanías. En ausencia de un sistema político claramente definible, el federalismo es un marco teórico capaz de aunar los elementos híbridos y explicar la intensidad creciente de la cooperación e integración. La tesis federal parte del método comunitario y de los elementos federalizantes que se incluían en el texto fundacional de la CECA. Dado que el federalismo enfatiza la resolución solidaria frente al interés propio, cambiando el eje de la confrontación a la cooperación, la labor realizada en el este capítulo nos permite poner en relación el neofuncionalismo (y la gobernanza multinivel) con nuevas posibilidades teóricas en el marco del federalismo.

El federalismo ha imbuido la historia de la Unión Europea, y, además ha influido e inspirado la redacción de los distintos tratados. Aquí hemos analizado la naturaleza federal de las instituciones europeas, apoyada en una teoría federalista del proceso de integración. La federación se rige por sus propios fines y los expresa mediante el federalismo, que aporta una solución institucional como marco que, además, protege la diversidad. El fundamento que sostiene el sistema federal es la resolución del conflicto entre las diversidades sociales, individuales y colectivas, así como la consecución de los intereses de los actores. En este capítulo hemos visto que el federalismo tiene vertientes filosóficas, morales, económicas, políticas y sociales. Asimismo, el análisis de la evolución del concepto del federalismo nos revela la conexión entre la federación y la emergencia de la democracia, resaltando la relevancia del principio de representación y del diseño institucional. También cuestionamos la importancia de las elites políticas en el surgimiento de las federaciones, dado que esto despojaría al federalismo de su componente moral. Es mucho más interesante el enfoque de Elazar y Grodzins, que destaca la interpenetración funcional, y la negociación política.

Hemos visto que las tres grandes influencias en el federalismo europeo han sido el concepto althusiano del contrato y el consenso (vertiente constitucional), el pluralismo (vertiente social) y la doctrina social de la Iglesia Católica (subsidiariedad). Las instituciones tienen una preponderancia evidente en los modelos federales, aunque éstas por sí mismas no garantizan el éxito de la federación, si no hay estabilidad territorial y una expresión plena del concepto de gobierno propio y gobierno compartido.

Tomando como base el modelo federal estadounidense - sobre el que volveremos en el capítulo V, al analizar la creación de la unión monetaria en

²²⁶ RADAELLI, C., 2003

Estados Unidos - Elazar y Kincaid nos presentan una perspectiva del federalismo basada en el pacto moral entre varias partes, resaltando las dos tendencias: política y sociológica. Asimismo, el modelo de Vile es también muy útil, pues reconoce el carácter multidimensional del federalismo. El estudio valorativo de las diferencias entre el federalismo cooperativo y el federalismo competitivo nos lleva a la conclusión de que la vertiente competitiva podría entrar en contradicción directa con los principios del federalismo, mientras que el federalismo cooperativo se explica por el temor a que la competencia entre jurisdicciones produzca un juego de suma cero. Revelador de las ambivalencias del sistema federal es la visión de Tocqueville, que temía que una federación grande y diversa fuera ineficaz, mientras que Hamilton temía un gobierno central impotente.

Hemos introducido el federalismo fiscal, teoría que se basa en principios económicos y busca establecer directrices para un reparto de responsabilidad entre los gobiernos, centrándose en las características de los bienes públicos. La voluntad de cooperar de las jurisdicciones de una federación es una prueba de la existencia de una lealtad federal. El estudio de las federaciones multinacionales y de otras federaciones nos permite establecer paralelismos con el proceso de construcción europea, entendido como “el eterno seminario sobre la gobernanza” al que se refería Elazar, y que incluye también las frustraciones políticas que, a menudo, conllevan las negociaciones federales. En este sentido, se han de dar los incentivos para alcanzar el pacto federal, del mismo modo, que debe cuestionarse la unanimidad en la reforma constitucional, que sería más propia de una confederación que de una federación.

También en este capítulo, hemos dejado constancia de la impronta federal, tanto en los tratados fundacionales, como en el desarrollo de las instituciones comunitarias en determinados momentos históricos. En su fase actual, el proceso de gestión de la UEM ha generado cierta capacidad política de las instituciones de la UE, que no tiene reflejo en una legitimidad democrática plena, lo que se traduce en desafección ciudadana. En este sentido, el enfoque federal aplicado a la historia de la integración nos ha revelado el papel de las fuerzas centrípetas que empujan inicialmente a los Estados hacia la construcción europea, destacando la relevancia de personajes como Schuman, Monnet, Spaak, Hallstein, Spinelli o Adenauer, quienes introdujeron elementos federales en el proceso de integración europea. Como corolario, se señala la importancia de la introducción del elemento constitucional a través de los tratados, abriendo paso al desarrollo de los valores federales, que veremos en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO III. VALORES Y PRINCIPIOS FEDERALES EN LA UE

Introducción

Este capítulo profundiza el análisis teórico realizado en las páginas previas sobre la esencia del federalismo, y se completa con un relato de algunas de las más destacadas debilidades del sistema político de la Unión Europea. Partiendo de la fuerte presencia federal en la CECA – no tanto así en la CEE – es interesante estudiar el aspecto constitucional, en relación con la descentralización y el reparto competencial, de modo que el federalismo adquiere el carácter de técnica política. Veremos que los elementos federales en el actual Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea son identificables, si bien puede criticarse su mera presencia formal. También aporta una visión necesaria al análisis, el estudio del método comunitario y su papel en la estructuración del sistema europeo, teniendo presente el equilibrio que exige la articulación de todos los principios rectores de la UE, algo que ha impuesto un esfuerzo de negociación continuado entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias.

Hemos visto en el capítulo anterior que, en la institucionalización federal, juega un papel esencial la competencia, que tiene que ver con la separación de poderes (competencia intergubernamental); el bicameralismo (competencia interinstitucional) y la autoridad legislativa dual (iniciativas legislativas o referéndum de los ciudadanos). En este capítulo también se deja constancia de la presencia de principios federales en el sistema europeo, haciendo un análisis más profundo de los principios de subsidiariedad, legitimidad, proporcionalidad y representatividad, destacando su importancia en el sistema. El principio de subsidiariedad tiene especial relevancia e interés. El análisis de este concepto nos permite evaluar su eficacia y viabilidad, al atribuir un papel institucionalizado a las estructuras reconocidas en su esfera de competencia. Ello nos lleva a plantear el problema de la soberanía, así como las causas y consecuencias de la delegación de poder por parte de los Estados miembros, y el papel que desempeñan las instituciones europeas, en este caso, en su función de agentes federales.

3.1. Los valores federales, los tratados y la constitucionalización

3.1.1. Los valores constitucionales en los tratados

Una cuestión muy interesante a los efectos de esta tesis, es la cualidad dual de las normas, es decir la relación entre las normas y la constitucionalización, más

allá de su origen, su misión y su funcionamiento²²⁷. La influencia del federalismo en el espíritu fundacional de la actual Unión Europea es crucial para entender su naturaleza. En 1957, con el Tratado de Roma, se intentan subsanar las limitaciones impuestas por el sistema supranacional, en la línea redactada por Spaak para el tratado (“una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”). Esto se relaciona con el concepto de la lealtad compartida y la “federalidad” de Sidgwick²²⁸ y las dudas sobre la estabilidad de la Unión Europea, por situarse a caballo entre la confederación, por establecer relaciones interestatales e intraestatales²²⁹, y la federación, por tener una base constitucional y por el efecto directo de las regulaciones comunitarias sobre ciudadanos y territorios. El fuerte componente federal de la CECA, se desdibuja en la CEE, donde sería más aplicable alguna variante del concepto federal, como el federalismo incremental²³⁰ de Pinder, que elude el paso hacia una federación, por ejemplo, con poderes militares, aunque sí se pone en práctica un elemento federal que allana el camino a pasos posteriores, configurando “el método del nuevo federalismo europeo”. Ante la posibilidad de que el federalismo gradual conduzca a una federación emerge en la década de 1990 la *Europolítica*, en términos expresados por Schmitter, que cambia el enfoque del proceso al resultado, sosteniendo que la UE está encaminada a convertirse en algo nuevo²³¹. Desde que se transformó el contexto, a partir de la creación de la CECA, las leyes comunes han plasmado derechos y deberes, que se han traducido en instituciones, actores activos de la integración. En cuanto a la relación directa con los ciudadanos, son los Estados miembros los depositarios del mandato europeo y de la implementación de las políticas comunitarias. Ahora bien el principio de representación ciudadana se consagra mediante el Parlamento Europeo, mientras que la representación de los Estados miembros tiene su reflejo en el Consejo. El temor a un poder monopolístico central es característico de las federaciones en su momento inicial, y es motivo de restricciones constitucionales para “proteger a los estados constituyentes”²³² de un exceso de arbitrariedad. Otro elemento clave para el equilibrio de poder es la convención constitucional, que en el caso norteamericano dio luz al modelo constitucional de *The Federalist*, que reconocía la existencia de un único pueblo. En los tratados europeos se deja constancia de que la ciudadanía europea viene dada por la condición de ciudadano de un Estado miembro, concepto más confederal que federal. Sin embargo, el debate sobre el impacto de la autoridad central sobre los ciudadanos sigue vigente en Estados

²²⁷ RUGGIE, J. G., 1998

²²⁸ SIDGWICK, H., 1891

²²⁹ FORSYTH, M., 1981

²³⁰ PINDER, J., 1986

²³¹ SCHMITTER, P. C., 1996a

²³² BURGESS, M., 2006

Unidos, de un modo paralelo al que se desarrolla en la Unión Europea²³³, donde se plantea si es viable que los gobiernos nacionales preserven la supremacía en una UE cada vez más federalizada²³⁴.

Hoy, el acervo define las disposiciones legales y el Tribunal de Justicia Europeo ejerce la función de intérprete de los tratados, mientras que la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo presentan rasgos tanto confederales como federales, al aunar la representación de los intereses nacionales y de los ciudadanos y territorios. En una federación, cada gobierno deriva su autoridad de la constitución, y por tanto no de otro gobierno. Ello no impide que existan sistemas políticos híbridos, que funcionan básicamente sobre las premisas de una federación, aunque el gobierno central dispondrá de ciertas prerrogativas sobre los gobiernos de las jurisdicciones. Ya en los textos clásicos encontramos numerosos ejemplos de estrategias constitucionales para incrementar el poder de la *plebs* y la *demos* frente a sus gobernantes. En estas estrategias se contemplaban diversos mecanismos, como un aumento del sufragio, un sistema de rotación de los cargos públicos, las leyes de rendición de cuentas (*Lex Repetundarum* en Roma) o los tribunales, como guardianes de la libertad pública²³⁵. La Unión Europea es una organización singular y, por ello, ha sido conceptualizada académicamente como un ente híbrido. Es interesante estudiar el aspecto constitucional, en relación con la descentralización y el reparto competencial, de modo que el federalismo adquiere el carácter de técnica política. En este sentido, el proceso constitucional (la redacción de los tratados), ha sido y es clave para canalizar la integración europea de forma dinámica, como demuestra, por ejemplo, la incidencia de la crisis económica sobre las alteraciones del marco legal (por ejemplo el Pacto fiscal europeo). Algunos autores consideran que la supremacía de la Constitución es el elemento primordial en el gobierno federal, que debe ir acompañada además de la cultura política adecuada de respeto al constitucionalismo²³⁶, en que la interpretación del texto recae en un tribunal imparcial. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha sentado las bases de algunas de las reformas legales que se han aplicado y es abundante la jurisprudencia sobre el funcionamiento del mercado interior, hasta el punto que puede decirse que el Tribunal ha sido un elemento crucial en el desarrollo de dicho mercado sin barreras²³⁷. Con todo, la tesis de la federalización mediante los tratados presenta claras limitaciones prácticas que se traducen en conflictos en el reparto de poderes.

El concepto de doble representación fue crucial en la Convención Federal estadounidense, cuyo legado fue la división de poderes entre la autoridad central y

²³³ BURGESS, M., 2000

²³⁴ SBRAGIA, A., 1991

²³⁵ LEVELLERS, 2010

²³⁶ WATTS, R.L., 1999

²³⁷ MATTERA, A., 1990

las autoridades constituyentes, estableciendo los límites y la naturaleza de los gobiernos, esencia de la democracia federal²³⁸. Los creadores de la Constitución estadounidense predijeron los obstáculos para superar las ambiciones del poder local o las tensiones que se generarían entre las tendencias centralistas y los intereses de los gobiernos de la confederación²³⁹. En el contexto europeo, cabe plantearse hasta qué punto las instituciones son un reflejo de la sociedad o si los tratados recogen un elemento federal presente en la sociedad.

De Roma a Lisboa

Los tratados reflejan la voluntad de síntesis institucional, la definición de competencias y la articulación de las políticas comunes en un espacio donde no sólo los Estados-nación son unidades de acción política. Desde los Tratados de Roma (1957), que consagraban la creación de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, hasta el Tratado de Lisboa (2007), como se conoce al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se ha buscado la consolidación de la coherencia institucional²⁴⁰. La preocupación sobre los valores que hacen perdurable un sistema institucional induce al análisis de los factores constituyentes, creando así un nivel de análisis constitucional. Los elementos constitucionales se centran en las condiciones bajo las que la toma de decisiones conjunta se desarrolla a largo plazo²⁴¹. En el Tratado de Roma se definía una estructura institucional con un Tribunal de Justicia y una Asamblea, que se complementaron, en 1965, con el Tratado de Fusión que establecía un Consejo de Ministros y una Comisión únicos para las tres comunidades (CEE, CECA y EURATOM). Después apareció la figura de los recursos propios para la financiación comunitaria en el Tratado de Luxemburgo (1970) y el Tratado de Bruselas (1975). El Acta Única Europea (1987) fue la respuesta institucional que abría paso a la unión política, y el Tratado de Maastricht (1992) incorporó la Unión Económica y Monetaria, además de la estructura de los tres pilares, con la introducción de la cooperación judicial y la política exterior y de Seguridad, aunque todavía fuera del edificio comunitario. El Tratado de Ámsterdam (1997) creaba el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el Título IV del Tratado, mientras que el Tratado de Lisboa (2007) - recuperando en gran medida el fallido Tratado Constitucional de 2004 - consagra la codecisión con el Parlamento, instauro el Alto Representante para la acción exterior común y el presidente permanente del Consejo, además de establecer la iniciativa ciudadana e incorporar la Carta de Derechos Fundamentales al acervo comunitario.

²³⁸ MADISON, J., 1787

²³⁹ HAMILTON, A., 1787

²⁴⁰ MANGAS MARTÍN, A; LIÑÁN NOGUERAS, D. J., 2002

²⁴¹ HIX, S., 2005

Se destaca el carácter dual del Tratado de Lisboa, en el sentido de que tiene una fuerte vertiente supranacional, al establecer una estructura de gobernanza formal, alrededor de dos cámaras legislativas y dos instituciones ejecutivas diferenciadas, y una vertiente intergubernamental, que tiene su reflejo en el sistema de coordinación dominante en la política económica (MAC). Cabe incidir en que Lisboa establece el proceso de codecisión como el proceso legislativo ordinario (TFUE, art. 289). El sistema es complejo, pero pretende siempre el equilibrio entre las cuatro instituciones (Consejo, Comisión, Parlamento y Consejo Europeo). Para la toma de decisiones coexisten dos lógicas, la multilateral, que se representa mediante la interacción de estas cuatro instituciones principales, que tienen carácter supranacional e intergubernamental a la vez, y la unilateral, en el caso de que actúen las instituciones intergubernamentales²⁴². En algunos sentidos, el Tratado de Lisboa refuerza la vertiente política, en detrimento de la técnica, por ejemplo, mediante la creación de la figura del presidente permanente del Consejo o del Alto Representante.

El grado de éxito de los tratados se puede medir a partir de la confianza en la estructura constitucional básica y en la seguridad jurídica. Hay teorías²⁴³ que sostienen que la estabilidad de un sistema político depende de la capacidad del sistema global para garantizar a las partes implicadas un equilibrio adecuado entre autonomía e influencia en las decisiones colectivas. Si bien un cierto grado de desestabilización es favorable al progreso, los sistemas administrativos y políticos no admiten una corrección constante, ya que amenazaría la perdurabilidad a largo plazo del sistema. Desde el punto de vista constitucional, la resistencia de una estructura institucional puede desempeñar un papel esencial en la mediación de los conflictos. En el ámbito de los estudios sobre la integración europea, el desarrollo intergubernamental ha sido el enfoque predominante para comprender la toma de decisiones e interpretar la reforma constitucional. El sistema intergubernamental ha tenido su reflejo en el propio método de la reforma constitucional, sostenido sobre las conferencias intergubernamentales (CIG), que han contextualizado las relaciones y la toma de decisiones desde un punto de vista tanto empírico como normativo, y que se sustentan en unanimidades o mayorías. En los sistemas federales, en cambio, predomina la separación de poderes y el sistema de *checks and balances*, lo que propicia un modelo de consenso, inspirado en la descentralización territorial. El reparto de funciones y la división competencial entre los niveles de la jerarquía administrativa facilita la responsabilidad y la transparencia (*intra vires*), mientras que el sistema centralizado en que el control parlamentario lo domina todo, incluida la autonomía

²⁴² FABBRINI, S., 2012

²⁴³ BURGESS, M.; VOLLAARD, H., 2006

local (*ultra vires*), daría más peso a la institución central²⁴⁴. En este caso, las disposiciones legales establecen la interdependencia y negociación entre las partes componentes del sistema intergubernamental para determinar el grado de autonomía de cada jurisdicción. La dimensión territorial está presente, si bien sumergida en un debate funcionalista sobre quién asume qué funciones y cómo se materializan o financian. En la UE se produce un acervo constitucional, con incidencia en la territorialidad, que permite facilitar las cuatro libertades de mercado, minimizar los costes de transacción, combatir la discriminación cultural, institucionalizar la ciudadanía múltiple, respetar los derechos de las minorías o garantizar la representación subnacional a nivel central. Todo esto puede responder a un imperativo funcional²⁴⁵, en el sentido de que el objetivo de la paz en la posguerra tenía una lógica más funcionalista que territorial (ya que la funcionalidad buscaba eliminar la división territorial).

En los últimos años, en la Unión Europea se está produciendo un incremento de la democracia participativa y el desarrollo del espacio público en una nueva democracia transnacional²⁴⁶, que afecta los conceptos tradicionales de soberanía, nación, legitimidad y déficit democrático²⁴⁷. Algunos análisis vinculan la legitimidad de las instituciones europeas con la debilidad de la esfera pública, que se considera requisito previo para una legitimidad deliberativa y representativa²⁴⁸. También la territorialidad incide en el déficit democrático, en el sentido en que las fronteras se amplían a poblaciones con distintos idiomas y culturas, echando por tierra la tradición europea según la cual la única fuente de poder legítimo es el Estado-nación democrático²⁴⁹.

El proceso constitucional en la integración europea hasta la actualidad

En la Unión Europea, desde la década de 1980, han proliferado las reformas en un sentido constitucional. Se han celebrado Conferencias Intergubernamentales que han desembocado en sucesivos tratados modificativos; ímpetu “constitucionalista” que se inicia con el Acta Única Europea (1987), sigue con el Tratado de la Unión Europea (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997) y Tratado de Niza (2001), el fallido proceso constitucional y el actual Tratado de Lisboa (2009). Aunque el corpus del vigente Tratado de Lisboa no sea una Constitución codificada, tiene un carácter constitucional similar al *Bill of Rights* de Reino Unido, si bien en la Unión Europea se habla de derecho originario para referirse a los tratados.

²⁴⁴ LINDAHL, H., 2000

²⁴⁵ CHRYSOCHOOU, D. N., 2009

²⁴⁶ LEVY, P., 2006

²⁴⁷ ABROMEIT, H., 1998

²⁴⁸ DELLA PORTA, D.; CAIANI, M., 2004

²⁴⁹ GRIMM, D., 1995

Subyace un espíritu constitucional, relativo a la consecución de los objetivos de estabilidad, democracia, derechos humanos o prosperidad y la forma más adecuada de alcanzar dichos objetivos. La constitución es el texto que consagra la igualdad de derechos y deberes de ciudadanos y territorios, y por ello el llamado Tratado Constitucional no era una Constitución Europea en sentido estricto, puesto que el poder constituyente es normalmente el poder legislativo, por lo que le hubiera correspondido al Parlamento Europeo su autoría y aprobación. Ahora bien, se aplicó el método alternativo de la Convención, que tiene su precedente en la redacción de la Constitución estadounidense, un híbrido entre la negociación a puerta cerrada de los tratados (que se negocian mediante las CIG) y la participación en diálogo estructurado entre la sociedad civil europea y los representantes electos. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 por los representantes de los 27 Estados Miembros. Según lo establecido en su artículo 6, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, una vez cumplidos todos los trámites de ratificación de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, particularmente el segundo referéndum irlandés y la firma del presidente checo, con la salvaguarda o cláusula de excepcionalidad sobre la Carta de Derechos Fundamentales, salvaguarda que también han solicitado Reino Unido y Polonia, algo que, paradójicamente, merma los derechos individuales de los ciudadanos de dichos Estados miembros. Del mismo modo, Irlanda solicitó la modificación de la composición de la Comisión para poder celebrar un segundo referéndum, además de una salvaguarda en cuanto a la Carta de Derechos (protegiendo el derecho a la vida que establece su Constitución). En el Tratado de Lisboa ha desaparecido toda mención al término constitucional, pero se han preservado elementos de estructura constitucional de la Declaración de Laeken, señalando la primacía del derecho comunitario, e introduciendo estos elementos: 1) un modelo económico, social y de política exterior de la UE, estableciendo un proyecto político europeo; 2) valor jurídico vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE; 3) superación de los pilares comunitarios; 4) modificación del sistema de toma de decisiones en el Consejo de Ministros, buscando la doble legitimidad (estados y ciudadanos), y mejorando la eficacia (extensión del voto por mayoría cualificada para decisiones del Consejo); 5) figura estable del Presidente del Consejo Europeo; y, 6) codecisión como mecanismo legislativo ordinario.

El constitucionalismo se relaciona con el concepto de democracia, libertad y autoridad, y aporta un elemento de flexibilidad que encaja bien con el proyecto federal, al ser fruto de negociaciones entre gobierno central y gobiernos constituyentes.

El proceso constitutivo es federal si se dan una serie de condiciones, entre ellas: i) la presencia de dos niveles de gobierno con poder sobre el mismo territorio y los mismos ciudadanos; ii) la existencia de autonomía de acción por parte de los niveles de gobierno; y iii) la garantía de la efectividad de la autonomía de los gobiernos en su esfera de poder²⁵⁰. Para Riker cada negociación federal debe enmarcarse en su contexto histórico, y en el caso del Tratado de Lisboa, al reconocer la personalidad jurídica de la UE y la primacía del derecho comunitario sobre el nacional, en un protocolo adjunto (que comprende además la Carta de Derechos Fundamentales) va en la línea de la centralización de la autoridad política y la uniformización de las preferencias.

Dadas las aspiraciones de perfeccionamiento de la integración, el sistema de los tratados posibilita su revisión (TFUE, art. 48), a instancias de cualquier Estado miembro o la Comisión, en el Consejo, si bien la modificación requiere la ratificación unánime de todos los Estados miembros. En el Tratado de Lisboa hay notables avances en la generalización de la mayoría cualificada, aunque se reconoce que ciertas materias deben permanecer bajo el criterio de la unanimidad, como la defensa y la fiscalidad.

Otra carencia desde el punto de vista constitucional es que, además de desaparecer los símbolos en el Tratado, se mantiene las denominaciones actuales de reglamento, directiva o decisión, que no se sustituyen por el término de ley de la UE. Destaca una mayor participación normativa del Parlamento, la elección de un presidente estable del Consejo de la UE, el Alto (o la Alta Representante), que hará las veces de Ministro de Exteriores (unificando al antiguo “Mr. PESC” y al comisario de Exteriores), y la creación del SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior), un cuerpo diplomático propio de la Unión Europea al servicio del Alto Representante y del Consejo. Se mantiene la presidencia rotatoria para el Consejo, aunque se instaura la figura del Trío presidencial (cuya formación en Consejo de jefes de Estado y de Gobierno estará presidida por el presidente permanente) compartido entre tres Estados miembros durante un período de 18 meses, con el sentido de mejorar la coherencia de la acción política en el tiempo. Aunque el Parlamento Europeo gana en capacidad codecisoria, en aplicación extensiva del principio de subsidiariedad, se incrementa el poder de los parlamentos nacionales en la evaluación de la legislación comunitaria. En cuanto al Consejo de Ministros, las deliberaciones normativas pasan de ser secretas a hacerse a la luz pública. Desde el punto de vista participativo, se introduce la Iniciativa Ciudadana Europea, que permite a la Comisión presentar una iniciativa normativa si es solicitada por un millón de ciudadanos del conjunto del territorio de la UE.

²⁵⁰ RIKER, W. H., 1964

Los avances no son sólo institucionales sino políticos, ya que al desaparecer los pilares se otorga personalidad jurídica única a la Unión, se establecen modificaciones en el catálogo de competencias, como se verá más adelante, y se determinan nuevos objetivos políticos, como por ejemplo la lucha contra el cambio climático y una política energética común. Estas disposiciones institucionales son avances en un sentido federal, como lo es la doble mayoría, sistema que se intentó imponer ya en el Tratado de Ámsterdam. Concluimos que los elementos federales en el Tratado son identificables, si bien puede criticarse su mera presencia formal, ya que por ejemplo en el caso de los nuevos altos cargos, éstos carecerán de sentido si sus carteras “están vacías” de competencias y capacidad política real.

3.1.2. El sistema de la Unión Europea

En el estudio político europeo, la territorialidad nos permite liberarnos conceptualmente del Estado westphaliano como referente, o de la visión estatocéntrica del mundo, alimentada por la perspectiva realista en las Relaciones Internacionales. Desde el punto de vista del federalismo, la territorialidad es importante para comprender las federaciones modernas, dado que la federación se sustenta sobre un pacto constitucional que consagra distintos niveles de gobierno sobre una definición territorial. De ahí que “una sociedad no puede denominarse federal si no se agrupa territorialmente”²⁵¹, o que “una constitución federal exprese la esencia de la democracia y el pluralismo en términos territoriales”²⁵². La territorialidad política atañe a las prácticas de control territorial para fines políticos²⁵³, que afectan al reparto competencial, pudiendo desencadenar conflictos jurisdiccionales o solapamiento de autoridad, debido a las distintas percepciones sobre la territorialidad. Además, existe una dicotomía entre la lógica individual y la territorial; así, por ejemplo, los derechos humanos se imponen sobre la división territorial y se ejercen independientemente de donde esté el ciudadano.

Partiendo del modelo de salida-voz de Hirschman, se puede describir la interdependencia entre la estructuración política interna y la consolidación externa²⁵⁴, analizando el comportamiento de los miembros descontentos dentro de un sistema²⁵⁵, cuando deciden ejercer presión sobre las autoridades, mediante los dos mecanismos descritos por Hirschman, la salida (voto por los pies, emigración, secesión, etc.) y la voz (desobediencia o protesta formal e informal).

²⁵¹ LIVINGSTON, W. S., 1952

²⁵² DUCHACEK, I. D., 1970

²⁵³ FORSBERG, T., 1996

²⁵⁴ HIRSCHMAN, A. O., 1970

²⁵⁵ BARTOLINI, S., 2005

Hirschman estudia cómo el individuo responde ante situaciones indeseadas, mientras que Rokkan vincula el comportamiento individualizado a cambios sistémicos, donde cobran valor las fronteras, algo que Bartolini ratifica, afirmando que la voz individual puede adquirir relevancia sistémica como estructurante, a través de canales institucionales (representación territorial o de intereses), o de organizaciones políticas o redes (partidos o lobbies). La institucionalización de la voz es más frecuente en sistemas políticos cerrados, donde la cohesión interna es consecuencia de la consolidación externa, y viceversa, ya que la salida resulta más dificultosa.

Algunas teorías sociopolíticas²⁵⁶ resaltan una lógica social en la metamorfosis territorial europea, aduciendo que, a diferencia de la Europa medieval, en el Estado moderno hay una jerarquía interna y externa, una separación entre lo público y lo privado, mientras que la UE, actor político supranacional, constituye un nuevo polo de autoridad sobre una base geográfica más amplia.

La Unión Europea constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional, cuyos sujetos son, no sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales. Así se refleja en las sentencias que emite el Tribunal de Justicia, donde reza “El Derecho comunitario, autónomo respecto a la legislación de los Estados miembros, al igual que crea obligaciones a cargo de los particulares, está destinado a generar derechos que se incorporan a su patrimonio jurídico. Estos derechos nacen, no sólo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también en razón de obligaciones que el Tratado impone de manera perfectamente definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias.”²⁵⁷

Rokkan²⁵⁸ ha estudiado las diferencias en la estructura de los sistemas políticos en Europa, teniendo en cuenta su formación e interdependencia, comparando la formación y democratización de los Estados-nación, relacionada con la creación de tres tipos de sistema: cultural, político y económico. La noción de estructura, aquí, es una reinterpretación de la teoría de la derivación de Parsons que distingue cuatro procesos funcionales, superpuestos a la dimensión territorial, y ordena las instituciones en el espacio resultante de estas coordenadas.

Esta red de dimensiones analítica representa un “modelo multinivel para la generación de perfiles estructurales en los sistemas políticos”²⁵⁹. Las relaciones entre centro y periferia son el rasgo esencial de la estructura territorial en los

²⁵⁶ TESCHKE, B., 2006

²⁵⁷ TJCE, 1963

²⁵⁸ ROKKAN, S., 1999

²⁵⁹ FLORA, P.; KUHNLE, S.; URWIN, D. (Eds.), 1999

sistemas políticos, dotados de una voz, que en el caso europeo se institucionaliza mediante el Parlamento Europeo o el Comité de las Regiones; los Estados miembros tienen voz directa sobre los nombramientos del Banco Central Europeo, la Comisión, y ejercen su influencia directa sobre la acción política mediante el Consejo y los comités de expertos. Partiendo de que en Europa se planteó la necesidad inicial de construir la integración a través de las instituciones, la decisión consciente de los padres fundadores ha sido alterada por las dinámicas del tiempo, que obligan a la UE a dar nuevas respuestas, en una suerte de evolución adaptativa.

Retomamos aquí el concepto de federalismo intergubernamental, que acoge la idea del peso de los Estados miembros en las decisiones políticas, junto con la hipótesis federal de la capacidad tecnocrática de los órganos comunitarios. El procedimiento legislativo ordinario en la UE se sostiene sobre propuesta de la Comisión, sometida a codecisión entre el Consejo de Ministros y los representantes elegidos por los ciudadanos.

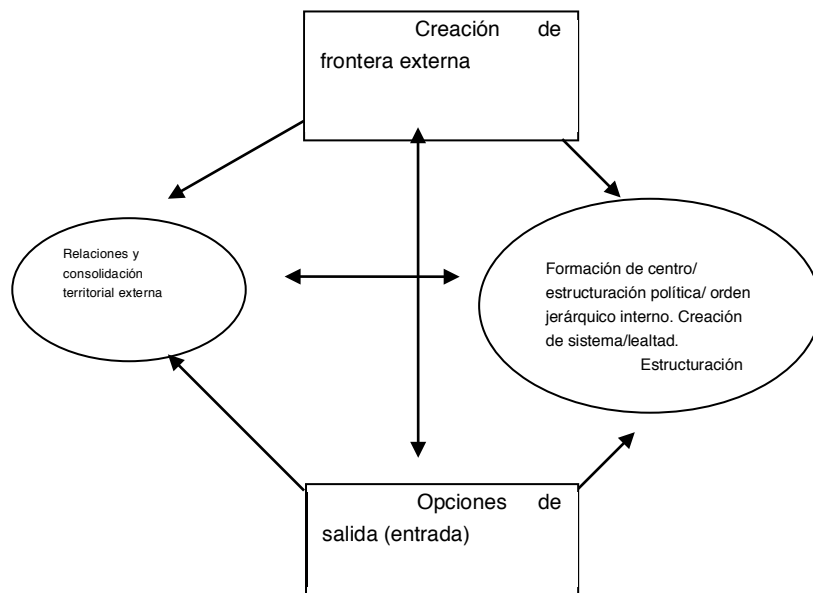
Cuando se funda una institución, se establece que para la toma de decisiones es preciso que todos los miembros ejerzan el derecho al voto, y que para aceptar las propuestas éstas obtengan la mitad más uno de los votos. Sin embargo se han desarrollado un gran número de normas que facilitan el funcionamiento de las instituciones como reglas que tienen por fin reducir los costes de transacción de las decisiones. Cabría introducir aquí la influencia de empresas o grupos de interés sobre las elites y el peso de la ciudadanía a través del órgano parlamentario. El problema es que al centro se le plantea una ambiciosa producción política, mientras que su capacidad real de actuación es muy débil.

Admitir esas debilidades y plantearnos una estructuración del centro político es una buena base para el rediseño institucional. Según el modelo de Hirschman (cuadro I), las opciones de salida tienen un peso importante en esta estructuración de las relaciones entre la demarcación de límites externos y la estructuración interna²⁶⁰. La salida y la voz son las reacciones individuales alternativas al comportamiento de las organizaciones e instituciones a las que pertenecen los individuos. Se establece una asociación negativa entre las dos, de manera que las oportunidades de salida reducen la necesidad o el deseo de tener voz, mientras que su ausencia la fomenta²⁶¹. Así, en una situación de fronteras reducidas y salida no costosa, existen pocos incentivos para la estructuración política.

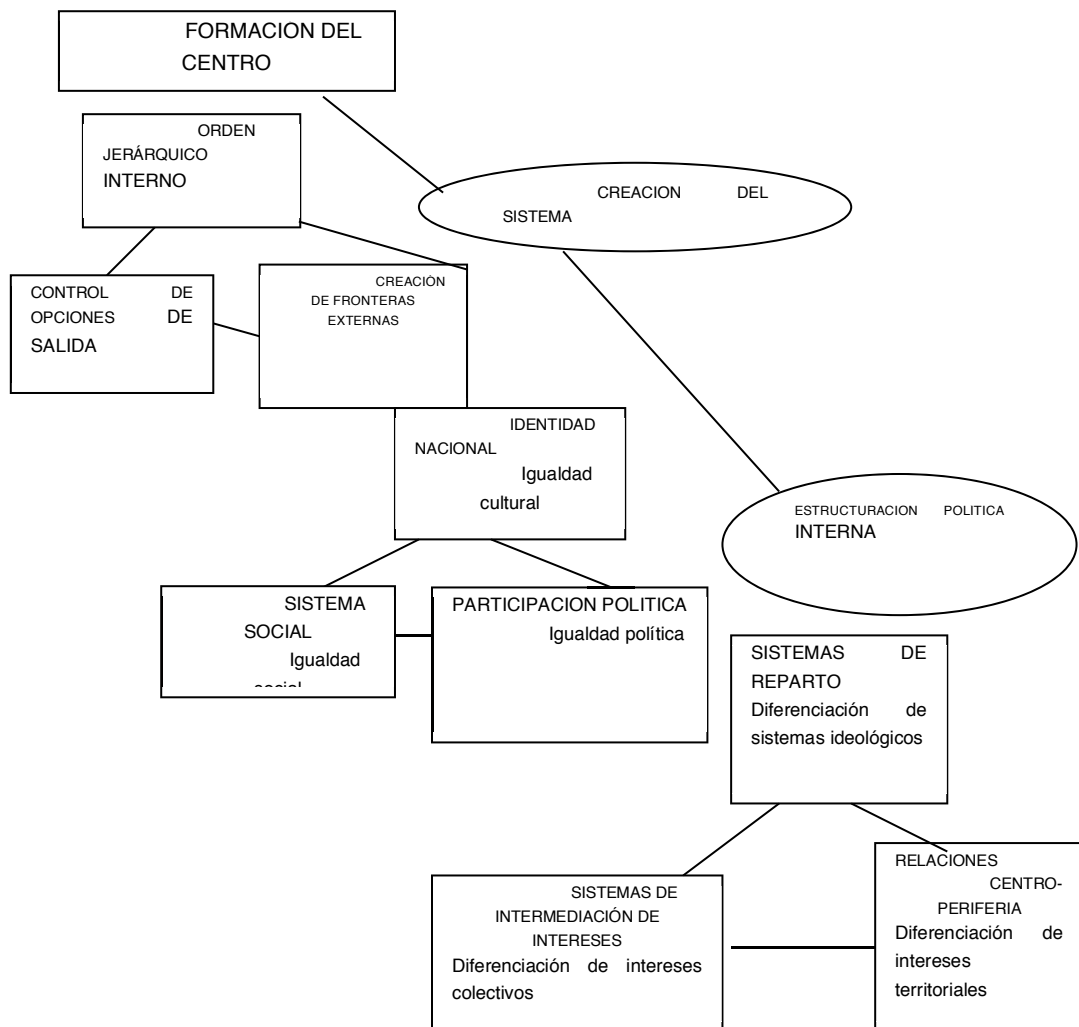
²⁶⁰ BARTOLINI, S., 2005

²⁶¹ HIRSCHMAN, A. O., 1970

Cuadro I. Demarcación de fronteras externas y estructuración política interna.



Cuadro II. Formación del Estado-nación en Europa.



A partir de la formación del Estado-nación en Europa (cuadro II), extraemos modelos útiles para recrear el sistema europeo. Durante años, el funcionamiento de la UE se basó en los tres pilares: el primero comprendía las disposiciones de la Comunidad Europea, la CECA, la EURATOM y la UEM, todas ellas reguladas por los tratados; el segundo correspondía a la política exterior y de seguridad común, reguladas por el TUE (título V); y el tercer pilar concernía a la cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el TUE (título VI). Estos tres pilares fueron consecuencia de la evolución histórica de los acuerdos suscritos por los Estados

miembros para gestionar los recursos económicos de interés estratégico (CECA 1951 y EURATOM 1957) y crear un mercado interior común (CEE 1957). Inicialmente las políticas comunes se restringían a la libre competencia y agricultura. Aunque la legislación de la UE es reconocida por los Estados miembros como superior a sus legislaciones propias, siendo de aplicación directa en sus territorios, la ausencia de capacidad financiera acaba por determinar la capacidad de llevar a la práctica los acuerdos institucionales comunitarios.

En cuanto a la soberanía, las competencias vienen delimitadas por materias y no por fines debido a la doctrina del “efecto directo”. Las competencias compartidas de tipo concurrente presentan elementos clásicamente federales, ya que existe desplazamiento de la competencia estatal en favor de la competencia comunitaria, así como el mecanismo de preclusión de las normas nacionales. De forma genérica, se entiende por armonización la aplicación de nuevas reglas de naturaleza sustantiva a nivel europeo, mientras que por coordinación se entiende que los sistemas legales nacionales permanecen, pero que deben ajustarse a la no discriminación entre Estados. En la UE existe una presión funcional hacia un sistema de jurisdicciones superpuestas, y una resistencia institucional de los Estados miembros a ceder soberanía, si bien la cesión se produce, bien por la capacidad de la autoridad supranacional, o bien por los intereses compartidos a través de procedimientos consensuales²⁶². Según esta perspectiva, los líderes europeos han delegado prerrogativas a las instituciones comunitarias desde el Acta Única Europea, con presiones centrípetas y centrífugas en su proceso de integración: políticas domésticas, negociaciones, convergencia de preferencias nacionales, costes de transacción, etc.

En el ámbito del racionalismo, el principal estudioso sobre la delegación de competencias es Pollack, quien argumenta que la delegación de poderes a agentes supranacionales es “una forma de reducir los costes de transacción de la acción política, permitiendo a los gobiernos adquirir compromisos internacionales creíbles y beneficiarse de la experiencia de los actores supranacionales”²⁶³. Pollack coincide con Moravcsik en la importancia de los compromisos creíbles, pero no pone tanto énfasis en los límites de la integración e identifica cuatro razones para la delegación de competencias: a) monitorizar el cumplimiento de los acuerdos vigentes, tarea que desarrollan la Comisión y el TJCE como árbitros independientes; b) resolver problemas “contractuales” en los tratados y demás acuerdos, así la Comisión puede generar mucha legislación derivada y el TJCE producir leyes de carácter europeo; c) disponer de normas creíbles cuando las partes implicadas pueden estar mal informadas o carecer de confianza mutua (la

²⁶² WILHELMY, M.; TOMASINI, L. et al., 1988

²⁶³ POLLACK, M. A., 2003

Comisión regula áreas de posible conflicto); y, d) establecer la agenda legislativa, para evitar problemas de inestabilidad por legislación. No obstante, los marcos en que actúan los agentes principales son difíciles de testar empíricamente; también es difícil establecer por qué la delegación se produce en unas áreas y en otras no. Los institucionalistas neoliberales observan diferentes niveles de institucionalización y patrones cambiantes en el proceso comunitario. Se identifican problemas institucionales, que podrían solucionarse mediante una mayor politización²⁶⁴, que supere el carácter tecnocrático. En el entramado institucional se rompe la distinción entre poderes constituyentes y constituidos, porque los poderes constituyentes son los Estados miembros, que a su vez son poderes constituidos. Asumiendo como punta de lanza del proceso integrador la aplicación uniforme en el territorio del Derecho comunitario y el efecto directo, también cabe ver cómo se ejercen las competencias. Un análisis de cada una de las instituciones, nos ayudará a identificar las oportunidades institucionales para los actores. El poder legislativo está repartido entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros (Estados miembros), el poder ejecutivo se reparte entre el Consejo de la Unión Europea (jefes de Estado) y la Comisión.

A simple vista se presentan ciertas carencias democráticas, como lo es el hecho de que el Consejo de Ministros y el Consejo de la Unión Europea no respondan ante el Parlamento Europeo. Y desde el punto de vista competencial, existen ambigüedades. En los tratados se enumeran las competencias de la Comisión, con objeto de garantizar el funcionamiento del mercado interior (TFUE, arts. 234, 244-250, 290) y las que le son conferidas para la ejecución de los actos legislativos aprobados por el Consejo y el Parlamento (TFUE, art. 291), pero los poderes de la armonización legal se definen funcionalmente (TFUE, art. 114). Estos dos rasgos, es decir la enumeración de poderes y las necesidades funcionales, han otorgado a la Comisión una notable capacidad de maniobra, algo que aviva el debate sobre la descentralización²⁶⁵. Se han documentado las técnicas diversas que utilizan los actores centrales supranacionales para gestionar las competencias²⁶⁶; para las compartidas se dispone de dos mecanismos reguladores, analizados en el apartado anterior, la subsidiariedad y la proporcionalidad. La diferenciación se consideraría como un recurso propio de la UE, que facilitaría las comparaciones territoriales, la aplicación de soluciones distintas para problemas comunes y la aplicación del sistema de imitación-adaptación para solucionar conflictos. Las instituciones comunitarias han adoptado la subsidiariedad para aplicarla, no tanto para proteger la diversidad europea, sino

²⁶⁴ HIX, S., 2008

²⁶⁵ POLLACK, M. A., 2000

²⁶⁶ HÉRITIER, A., 1999

como término representativo de la eficacia económica. Podemos cuestionar cómo se determina que un objetivo comunitario se puede conseguir mejor por parte de la Comunidad, o cuestionar la validez de los indicadores cuantitativos o cualitativos. Estos conflictos interpretativos tuvieron su reflejo en algunas puntualizaciones introducidas en el Tratado de Ámsterdam, cuyo objetivo era establecer límites claros a la expansión de las actividades de la Comunidad, sin recortar los poderes normativos ya conseguidos por la UE según los tratados y la jurisprudencia del TJCE.

3.1.3. Desarrollo competencial y delegación de soberanía

En un sistema de gobernanza multinivel como el de la Unión Europea, los objetivos son cambiantes y emergen en un determinado nivel, mientras que pueden ser fijados en otro nivel, financiados por otro(s) nivel(es), y finalmente implementados en un tercer o cuarto nivel. El actual régimen de atribución de competencias está basado en un sistema funcional, mientras que el reparto de competencias no es estático.

Una de las más evidentes contradicciones es que la política monetaria es una competencia exclusiva. Por tanto, en ese ámbito, no se deberían suscribir nuevos acuerdos de tipo intergubernamental fuera del TFUE.

En cambio, la política económica entra en el ámbito de la coordinación intergubernamental, por lo que los Estados miembros sí podrían firmar tratados separados, o entrar en un procedimiento de cooperación reforzada, siempre que los acuerdos respeten la primacía del Derecho de la UE. En este sentido, el Pacto fiscal europeo sería consistente con el orden legal de la UE, por lo que recaería en el ámbito económico, y no en el estrictamente monetario.

Competencias exclusivas

Exclusivas de la Unión Europea

- Competencia normativa comunitaria en política comercial y gestión de los recursos del mar (gracias a la interpretación del TJCE y no por los tratados).
- Poder del BCE: derecho exclusivo de emisión de moneda.
- Reservada a la Comisión y al Consejo: autorización de ayudas otorgadas por las administraciones públicas (competencia).
- Política comunitaria de la competencia.

Esta última con matices, pues el derecho de la competencia también es aplicado por autoridades y tribunales nacionales.

Exclusivas de los Estados miembros

- Derechos constitucionales nacionales: reforma constitucional, derecho electoral y parlamentario, organización interna y reforma de los tratados.

En todas las demás áreas hay intervención de la competencia comunitaria, si bien mediante mecanismos flexibles de intervención. Debido a que no hay una definición precisa de las competencias exclusivas, se generan conflictos institucionales.

Competencias compartidas

Las competencias compartidas se refieren a que los Estados miembros no han de legislar allí donde haya legislado la UE. Vienen definidas por los ámbitos de actuación: agricultura; circulación de personas: inmigración, visados y asilo; transporte; coordinación política económica; empleo; políticas sociales; medio ambiente; política exterior y de seguridad común; justicia e interior y cooperación penal. Si bien la intervención comunitaria se define por las modalidades de intervención concretas: i) regulación directa; ii) armonización total o parcial; iii) reconocimiento mutuo; iv) medidas de coordinación; v) apoyo financiero, y vi) coordinación administrativa.

Competencias compartidas concurrentes

Son la regla general del reparto de competencias y responden al principio del orden constitucional común. Existe una primacía del Derecho comunitario que obliga a los Estados-miembros a no ir en contra de los actos adoptados por las instituciones comunitarias, y la competencia estatal queda reducida donde la acción normativa comunitaria es muy detallada, como es el caso de la política agrícola. Presentan elementos clásicamente federales, al haber desplazamiento de la competencia estatal en favor de la competencia comunitaria, así como preclusión de las normas nacionales.

Competencias compartidas complementarias

Existen diversas modalidades de intervención comunitaria, precisando los tratados el carácter secundario de estas competencias comunitarias con respecto a los Estados miembros. Las tipologías de medidas según los métodos complementarios se destinan a: i) mejorar niveles de acción, ii) completar las políticas, iii) complementar, iv) contribuir a los fines, v) apoyar políticas, y vi) fomentar, esta vez sin carácter legislativo.

Competencias de armonización del mercado interior

Si bien el mercado interior se considera competencia exclusiva de la CE, esta competencia funcional cubre áreas en las que los Estados miembros

conservan capacidad legislativa autónoma. En la práctica, la competencia es compartida, porque la Comisión invoca al principio de subsidiariedad cuando propone medidas legislativas armonizadoras del mercado interior. Se incluyen las competencias indirectas, sobre ámbitos a los que no se hace referencia en los tratados, o bien excluidos de la armonización, y también las derivadas del ejercicio de las libertades fundamentales.

Competencias implícitas

Estas competencias son las derivadas de los objetivos de la Unión, establecidos en el TUE (art. 3), si bien no hay ningún artículo específico que le atribuya un medio de acción. Son competencias residuales, que consisten en medidas para alcanzar los objetivos de los tratados donde no haya una competencia explícita, y se fundamentan en la cláusula del TFUE (art. 352), cláusula transversal muy útil como base jurídica para muchas acciones comunitarias, como ampliaciones, energía o establecimiento de agencias comunitarias.

Competencias exteriores

Dado que no había fundamento jurídico que reconociera la dimensión exterior de las competencias atribuidas a la Comunidad Europea, el Tribunal de Justicia estableció el paralelismo entre las competencias externas e internas, de modo que la Unión ostenta competencias externas en todos los ámbitos en que el tratado le atribuye expresamente competencias *ad intra*. Esta competencia tiene carácter exclusivo interno, o puede ser consecuencia de la celebración de un acuerdo internacional. La práctica ha demostrado que los acuerdos internacionales se suelen articular como acuerdos mixtos, al estar en juego competencias comunitarias y de los Estados miembros, como es el caso por ejemplo de los acuerdos en el ámbito de la OMC.

Competencias en seguridad, interior y justicia

Este ámbito competencial correspondía hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en las políticas del segundo y el tercer pilar comunitarios (CIJ). Estas competencias han sido tradicionalmente compartidas, excepto en el caso de defensa. Estas políticas se fundamentan en las funciones que se otorgan a la Unión, y a su vez se definen en términos de los objetivos en política exterior y de seguridad común (TUE, art. 11) y de cooperación policial y judicial (TUE, art. 29). Los medios de los que se dota a la Unión para conseguir dichos objetivos se definen en los tratados en forma de: principios y orientaciones generales, acciones comunes, políticas comunes, decisiones marco, acuerdos internacionales,

convenios y cooperaciones entre Estados miembros. Los actos adoptados comprometen a los Estados miembros en su conducta en función del contenido y las formulaciones. En este contexto ha habido un crecimiento de las instituciones, debido a la competición institucional entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia, que han tratado de reforzar su poder y su posición ejerciendo sus competencias hasta el límite, y a la capacidad para conseguir apoyos antes de legislar (lo que algunos²⁶⁷ definen como “*bottom-up circumventing*”), como sucedió con el establecimiento de los fondos estructurales o de cohesión, cuando fue preciso conseguir apoyos de actores subnacionales antes de iniciar la acción política. En este caso, sería complicado que el Consejo actuara yendo en contra de actores nacionales.

Los cambios que introduce el Tratado de Lisboa en el ámbito competencial

En materia competencial se generaliza en el procedimiento ordinario legislativo la codecisión entre el Parlamento y el Consejo. Es cierto que esta extensión se ha venido haciendo en todas las revisiones de los tratados, y parece haber un consenso sobre la necesidad de extender el sistema de mayoría cualificada y la codecisión, con el fin de incrementar el control democrático. Tras Lisboa, el reparto competencial queda definido como sigue:

- La Unión ejerce competencia exclusiva en: unión aduanera, preservación y establecimiento del mercado interior, política monetaria para los miembros de la Eurozona, política comercial común y conservación de recursos marinos.

- La Unión ejerce competencia compartida en: mercado interior, algunos elementos de política social, cohesión territorial, agricultura y pesca, medio ambiente, protección de consumidores, transporte, redes transeuropeas, energía, la denominada área de seguridad, libertad y justicia, y algunas consideraciones de sanidad pública según su definición en el tratado.

- La Unión ejerce competencias de apoyo en: protección de la salud, industria, cultura, turismo, educación, juventud, deporte, protección civil y cooperación administrativa.

En el Tratado de Lisboa se definen de nuevo los instrumentos legales para ejercer las competencias de la Unión: i) reglamento: es vinculante y de aplicación directa en todos los Estados; ii) directiva: es vinculante pero concede a los Estados flexibilidad en su aplicación para conseguir los fines prescritos; iii) decisión: es vinculante, aunque sólo para aquellos que se ven directamente afectados, y iv) recomendación u opinión: sin carácter vinculante.

²⁶⁷ HÉRITIER, A., 1999

A pesar de que la implementación de las leyes europeas recae sobre los Estados miembros, éstos disponen de instrumentos para controlar a la Comisión en el ejercicio de sus competencias mediante la comitología, cuyas normas, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se decidirán por mayoría cualificada. La labor de la comitología refrendaría esta tesis, en tanto en cuanto los comités van más allá del intergubernamentalismo, dado que en su funcionamiento se valora más la calidad de los argumentos que el país de procedencia del que realiza las propuestas²⁶⁸. No obstante, se avanza con demasiada lentitud y se presentan problemas a la hora de lograr esa funcionalidad. En el TFUE no es fácil cuantificar las áreas políticas en que se ha realizado el cambio de la unanimidad a la mayoría cualificada, entre otras cosas porque no es sencillo categorizar las áreas políticas. En materia de política interior, en el Tratado de Lisboa hay innovaciones competenciales: a) aunque la Comisión tenga el monopolio de la iniciativa legislativa en el proceso de decisión comunitario corriente, en los ámbitos de la cooperación penal y policial (TFUE, título IV, caps. 4 y 5), la Comisión comparte esta prerrogativa con los Estados miembros, siempre que la propuesta sea presentada por un al menos una cuarta parte de los Estados miembros (TFUE, art. 76); b) el mecanismo de “freno de emergencia”, permite a los Estados evitar las innovaciones (TFUE, art. 82), de modo que si consideran que una directiva en materia penal afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, pueden solicitar que la cuestión se remita al Consejo, quedando el procedimiento legislativo en suspenso hasta la deliberación del Consejo. En este caso, la cooperación reforzada compensaría el mecanismo de freno, ya que facilitaría que los Estados interesados en aplicar la innovación puedan hacerlo; y, c) gracias a la “cláusula de pasarela”, un Parlamento nacional podrá oponerse a una decisión del Consejo que afecte al procedimiento legislativo ordinario en materia de derecho de la familia (esta opción no existía en el Tratado constitucional), lo que podría dificultar la cooperación en materia civil.

En materia institucional, uno de los objetivos de las revisiones de los tratados es la simplificación en la toma de decisiones y la descripción de instrumentos legales. El proceso legislativo ordinario se define en el Tratado, que otorga mayor capacidad al Parlamento Europeo, y a su vez concede a los parlamentos nacionales un gran poder (subsidiariedad), en cuya virtud tienen potestad para revisar previamente todas las iniciativas legislativas y presentar una “tarjeta amarilla” o alerta rápida, que en caso de ser ratificada por un tercio de los parlamentos nacionales de los Estados miembros supondrá el bloqueo de la iniciativa legislativa presentada por la Comisión.

²⁶⁸ EGEBERG, M., 2006

Además, entra en vigor un nuevo sistema de doble mayoría, que otorga un peso proporcional a la población, y deja en igualdad de representación a todos los Estados, lo que implica de hecho que una mayoría en el Consejo supone al menos un 55 % de los Estados miembros, representando al menos un 65 % de la población total de la Unión. No obstante, cuando la iniciativa legislativa no procede de la Comisión, sino del Consejo, han de votar a favor el 72% de los Estados miembros, permaneciendo igual la mayoría de población. La minoría de bloqueo, que permite que una decisión no se tome, exige al menos 4 países que representen más del 35% de la población. Lo que se complica con el hecho de que se decida invocar el que se conoce como Compromiso de Ioánina²⁶⁹. Si bien es cierto que como consecuencia de la nueva ponderación de votos en el Consejo de Ministros, el Tratado de Niza puso fin a las disposiciones de este compromiso, en el Tratado de Lisboa vuelve a aludirse a éste en un protocolo adjunto, que sólo podrá ser modificado por consenso. Este retroceso forma parte de una concesión al gobierno de Polonia. En la práctica, Ioánina permite, en circunstancias excepcionales, suspender una decisión de la UE aunque no se tenga la minoría de bloqueo preceptiva. Aunque a partir de 2014 empezará a aplicarse formalmente la doble mayoría, Polonia podría invocar al Tratado de Niza, o a Ioánina, cada vez que le resulte más favorable para lograr una minoría de bloqueo. En términos cualitativos, gran parte del articulado del Tratado contempla el cambio de la unanimidad a la mayoría cualificada, y en muchas áreas se suprime el veto, a excepción de las medidas de naturaleza fiscal relacionadas con dichas áreas: energía; propiedad intelectual; seguridad social para trabajadores inmigrantes; cooperación judicial en temas penales (algunos países han suscrito una cláusula opt-out); la estructura de Eurojust y Europol; ayuda económica urgente a terceros países, y medidas de apoyo a acciones culturales. Por el contrario, hay una serie de áreas que seguirán regidas por la unanimidad en el Consejo: fiscalidad, defensa, leyes laborales, medidas antidiscriminatorias, marco financiero, recursos propios, y creación del Ministerio Público Europeo. Institucionalmente, la unanimidad permanece en lo que atañe a la futura composición del Parlamento.

²⁶⁹ El compromiso de Ioánina deriva su nombre de una reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores en Ioánina, Grecia, el 29 de marzo de 1994. Entre las decisiones tomadas en esta reunión figura una decisión del Consejo sobre la cuestión específica del voto por mayoría cualificada en una Unión ampliada a 16 miembros, por lo que esta decisión fue adoptada con la intención de adecuar la ponderación de votos a las ampliaciones. El compromiso alcanzado prevé que si unos miembros del Consejo que representen entre 23 (límite antiguo de la minoría de bloqueo) y 26 votos (nuevo límite) indican su intención de oponerse a la toma de una decisión en el Consejo por mayoría cualificada, el Consejo hará todo lo que esté en su poder para alcanzar, en un plazo razonable, una solución satisfactoria que pueda ser aprobada por un mínimo de 68 votos sobre 87.

Por último, en cuanto a la codecisión entre el Consejo y el Parlamento, ésta se introduce en las áreas de seguridad, libertad y justicia, la PAC, algunos aspectos jurisdiccionales del Tribunal de Justicia Europeo, reglamentos administrativos, y la implementación de las decisiones en la política comercial común. En el ámbito del gobierno económico, el Parlamento Europeo se sitúa en pie de igualdad con el Consejo a la hora de decidir cualquier tipo de gasto comunitario.

El nuevo tratado también simplifica el proceso de toma de decisiones y se da fin con Lisboa a la anomalía política que suponía la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios. Desde ahora, el Parlamento y el Consejo tendrán la misma influencia sobre el desarrollo del presupuesto. Tras lectura única en ambas instituciones, se resolverán los desacuerdos en el Comité de conciliación, que emitirá un acuerdo votado, a su vez, por cada una de las partes, prevaleciendo en este caso la postura del Parlamento Europeo, que podrá aplicar sus enmiendas a condición de que sean votadas por una mayoría de dos tercios.

Por contra, a pesar de que contradice en cierta forma el espíritu del Tratado, los gastos comunitarios ya no son financiados mediante recursos propios de la Unión, sino que el 90% de los mismos se nutren de contribuciones de los Estados miembros, de modo que en una Unión con millones de contribuyentes potenciales, hablamos en realidad de una Unión de 28 contribuyentes (los Estados miembros). Todo esto conlleva un problema que se revela al analizar el gobierno económico, y que se traduce en una paradoja: mientras las competencias comunitarias crecen, su presupuesto disminuye.

3.2. El método comunitario: a caballo entre el funcionalismo y el federalismo

Hasta aquí hemos analizado el sistema de la Unión Europea y el papel, cada vez más difuso, del Estado-nación. Junto a la noción habermasiana del Estado como fuerza colonizadora²⁷⁰, algunos destacan la concepción difusa del poder estatal²⁷¹ y otros explican los cambios institucionales en los Estados mediante los nuevos modos de gobernanza en la globalización que han permitido la expansión de las ideas integracionistas y la cooperación entre países en la segunda mitad del siglo XX. Y ese es, en gran parte, el fundamento ideológico del método comunitario, ya que se presupone la adquisición de una conciencia de las ventajas de la cooperación y, a su vez, se eliminan las actitudes ultranacionalistas, que el funcionalismo juzga antesala del conflicto.

²⁷⁰ HABERMAS, J., 1987

²⁷¹ FOUCAULT, M., 1980

La convergencia política y administrativa creciente entre los distintos Estados miembros se realizaría mediante la penetración de las normas europeas, lo que facilitaría las opciones de salida e incentivaría a las autoridades a mejorar su oferta de políticas públicas, para evitar la salida de los ciudadanos, que traducen insatisfacción en la expresión de la voz a escala nacional²⁷². En la estructuración del sistema europeo, los mecanismos de enlace entre los actores son la voz, la salida y la lealtad. La voz es un elemento destacado por algunos federalistas, como Riker, y se puede traducir en los partidos internivel o los nexos entre las élites locales y centrales, mientras que la lealtad ha sido un valor destacado por algunos funcionalistas, como Haas. La voz y la lealtad se reconstruyen a nivel macro, es decir desde las autoridades y tienen traducción institucional cuando los miembros expresan insatisfacción a nivel micro, ya que los actores intercambian recursos dentro de un sistema cerrado y acaban por estabilizar e institucionalizar sus voces. El método comunitario ha sido adecuado como enlace entre las principales instituciones que velan por la integración, pero el alcance de los principios fundacionales de la construcción europea rebasa la simple mecánica institucional, pues la integración europea se fundamenta en la existencia de objetivos comunes, cuya realización se materializa a través de varios tipos de políticas, con distintos niveles de administración. La UE no puede desarrollar y aplicar sus políticas como lo haría una Administración nacional. El ámbito que regula este desarrollo es el Derecho comunitario, que define los instrumentos normativos y legales de la Unión, confiriendo derechos y obligaciones a instituciones comunitarias, Estados miembros y ciudadanos. El Derecho comunitario tiene primacía sobre los derechos nacionales para garantizar su uniformidad y se subdivide en el derecho originario y el derecho derivado. El originario comprende los tratados constitutivos y los tratados de adhesión, y el derivado comprende las normas contenidas en los actos aprobados por las instituciones comunitarias en aplicación de las disposiciones de los tratados. La singularidad de la integración comunitaria deriva tanto del método comunitario, como de los principios fundacionales: i) la integración supranacional, que potencia la cooperación entre Estados europeos; ii) la integración sectorial, que empieza por los sectores económicos y finaliza en los ámbitos políticos; iii) la participación voluntaria, y la aceptación del acervo comunitario; iv) la representación institucional proporcional en la toma de decisiones; v) la solidaridad, que impone una integración de carácter solidario en cinco vertientes, social, sectorial, territorial, comunitaria e internacional; vi) el libre mercado y la propiedad privada como base del sistema; y, por fin, vii) la diversidad cultural, religiosa y lingüística de las sociedades de sus Estados miembros. El delicado equilibrio que exige la

²⁷² RISSE, T.; HERRMANN, R.; BREWER, M., 2004

articulación de todos estos principios ha impuesto un esfuerzo de negociación continuado entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias.

El objetivo último del proceso de construcción europea es la integración política, no obstante los fundadores fueron muy conscientes de la plena integración jamás llegaría sin alcanzar previamente una integración económica, social y jurídica tan intensa que convirtiera a la integración política en un proceso inevitable. El método comunitario consiste en la adaptación de la legislación a los hechos, que se concreta en el acervo comunitario (adoptado del francés *acquis communautaire*), que representa el cuerpo completo de políticas y legislaciones que rigen en la Unión Europea, asumido como propio por cada Estado miembro desde el momento de la adhesión. Por ello, se considera que el acervo es la esencia de la UE, superando al Derecho comunitario, debiéndose verificar que se ha realizado una transposición correcta del acervo comunitario antes de cada nueva adhesión. El acervo está compuesto por: 1) el contenido, los principios y los objetivos políticos de los tratados; 2) la legislación adoptada en aplicación de los tratados; 3) la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Primera Instancia y de los Tribunales especializados; 4) las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión; 5) los actos en materia de política exterior y seguridad común; 6) los actos acordados en materia de justicia y asuntos de interior; y, por último, 7) los convenios internacionales celebrados por la Comunidad, así como los celebrados por los Estados miembros entre sí en el ámbito de las actividades de la Unión.

El método comunitario se aplica en el proceso de la toma de decisiones, lo que imprime al sistema cierta peculiaridad y manifiesta la complementariedad entre los agentes políticos comunitarios. A grandes rasgos se basa en el equilibrio entre las principales instituciones europeas: Comisión, Consejo y Parlamento. Además, el método comunitario se refiere al funcionamiento ordinario de la comunidad y, cuando se creó el sistema de los tres pilares, éste fue el sistema institucional correspondiente al primer pilar de la Unión Europea. Una vez superada la división en pilares, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el método comunitario predomina en la lógica de la integración, aunque con algunas variaciones. Se preserva la uniformidad de interpretación del Derecho comunitario garantizada por el Tribunal de Justicia, pero el anterior monopolio del derecho de iniciativa que se arrogaba la Comisión, se ve alterado por la mayor presencia del Parlamento Europeo como colegislador. No obstante, este método no siempre se ha manifestado de manera simple, pues la Comisión y el Consejo gozan también de una potestad normativa autónoma, el Consejo y los Estados poseen un amplio poder de ejecución, el Parlamento Europeo no participa en todos los procesos

legislativos existentes y la Comisión comparte la iniciativa con los Estados en algunos ámbitos políticos.

Por lo demás, existen ya también otros métodos de funcionamiento para el ámbito comunitario que tienen un reconocimiento jurídico similar en los tratados (TFUE, arts. 153 a 156), como es el caso de las “asociaciones multinivel”, los “contratos por objetivos”, la “corregulación”, y el “método abierto de coordinación” para las políticas económicas. Sin embargo, a diferencia de otros sistemas internacionales, el método comunitario genera normas aplicables en cada contexto nacional con total seguridad jurídica, recayendo en el Parlamento y el Consejo la proporcionalidad de los instrumentos. Durante el sistema de los pilares, la aplicación del método comunitario en el segundo (política exterior y seguridad) y tercer pilar (justicia e interior) se asemejaba al método intergubernamental, caracterizándose por: a) el derecho de iniciativa de la Comisión, compartido con los Estados miembros o limitado a sectores específicos, b) el recurso general a la unanimidad en el Consejo, y c) el papel consultivo del Parlamento Europeo.

La política europea en materia de justicia y de asuntos de interior se basó desde el TUE en el objetivo de crear un único espacio de justicia, libertad y seguridad (JAI), y tuvo por primera vez su reflejo legal en el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) que otorgó competencias a la Unión en este ámbito, aunque las decisiones quedaban bajo la regla de la unanimidad de los Estados, siendo el Consejo la única institución europea competente. En este tiempo, con las distintas revisiones de los tratados, se ha convertido en una política compartida con la Unión; en materias como asilo, visados, inmigración y en cuestiones vinculadas a la libre circulación, la votación por mayoría cualificada en el Consejo, y la codecisión han sustituido el método intergubernamental. Por tanto, el Tratado de Lisboa (arts. 67-69) generaliza el método comunitario en el ámbito de la JAI, incorporando la cooperación judicial en materia civil o penal, reforzando los papeles de Europol y Eurojust, y desarrollando la política común de inmigración, gracias a un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores que se establecerá progresivamente (TFUE, art. 77.1).

No obstante, con anterioridad al Tratado de Lisboa se produjeron reformas en este sentido. Desde 2003 se puso en práctica un marco legislativo básico a partir del Libro Blanco de 2001 sobre la Gobernanza Europea, que afectó al funcionamiento de la Comisión, o el informe Corbett²⁷³, relativo al funcionamiento del Parlamento Europeo; reformas que ilustran el potencial y la flexibilidad del método comunitario. El citado documento de la Comisión proponía cinco principios básicos: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, entendiendo que éstos reforzarían los de proporcionalidad y subsidiariedad

²⁷³ PARLAMENTO EUROPEO, 2003

propios de la integración europea. Por su parte, el informe Corbett buscaba un mayor reconocimiento a la UE de los ciudadanos y pretendía reforzar el papel del Parlamento Europeo, criticando aspectos del funcionamiento institucional, y de forma expresa la comitología, por considerar que aportaba confusión a la gestión política, y en esta línea apostaba por aumentar las competencias de supervisión del Parlamento, así como potenciar la lógica del PE como colegislador con el Consejo.

El método comunitario requiere, para garantizar su buen funcionamiento, una acción concertada por parte de todos los agentes implicados en el proceso de integración, es decir, de todas las instituciones europeas, los Estados miembros actuales y futuros, las autoridades locales y regionales y la sociedad civil. Como se ha dicho, la piedra angular del método es el derecho de iniciativa de la Comisión, que compensa el voto por mayoría en el Consejo para defender los intereses minoritarios, dentro del concepto de defensa del interés general. En definitiva, el método comunitario, distinto del intergubernamentalismo y de una fusión pura y simple de los Estados nacionales, se revela como indispensable para salvaguardar el interés general de la Unión en cuanto tal. Sería difícil imaginar la prosecución del bien general sin instituciones propiamente europeas, cuya legitimidad brota directa o indirectamente de una decisión democrática.

3.3. El desarrollo de los principios federales en la UE

3.3.1. Los principios federales

En los tratados hay artículos enmarcados en el desarrollo federal, con el principio de subsidiariedad como garante, aunque ello se ha traducido en ciertas limitaciones competenciales de la UE. La relación entre este principio y el federalismo invita a cierta confusión, por lo que merece una contextualización al margen, sobre todo por lo que se refiere a las limitaciones sobre la integración, ya que en la práctica representa un instrumento útil a la supervivencia del Estado-nación, con derivadas respecto a la legitimidad²⁷⁴. El poder exclusivo en el ámbito comunitario se ciñe a la Unión Aduanera, la preservación de recursos marítimos, la política de competencia, etc., y evidentemente a la UEM, lo que nos sitúa en una remarcable diferencia con respecto a los estados federales que conocemos, y podemos decir que la UE ha empezado la federalización por el extremo más alto, el económico, mientras que en otros ámbitos se han traspasado competencias intermedias, generalmente en manos de los gobiernos estatales, al nivel europeo

²⁷⁴ SCHMITTER, P. C., 2000

(agricultura, cohesión, medio ambiente, etc.). En algunas constituciones estatales, como la alemana, se define a la Unión Europea como una “*federación de estados*”, y podemos dejar constancia de la evidente presencia de principios federales en el sistema europeo: a) el principio de los poderes otorgados; b) el principio de la primacía de la legislación de la UE sobre las leyes nacionales; c) el efecto directo de la legislación comunitaria sobre los ciudadanos europeos; d) el principio de subsidiariedad; e) el sistema institucional para aplicar la legislación, con representación de la ciudadanía en el PE y de los estados en el Consejo; f) el sistema de administración indirecta, siendo la responsabilidad de la aplicación de la ley de los Estados miembros.

Principio de subsidiariedad

Entre los principios reguladores del poder y la soberanía, destaca el principio de subsidiariedad, que controla la necesidad, eficacia y transnacionalidad de una acción. Este principio tiene un origen moral, fue invocado por Pío XI en la encíclica *Quadragesimo anno*, y entró a formar parte de la doctrina social de la Iglesia Católica, estableciendo que no deben transferirse a la colectividad más elevada las funciones que se pueden desarrollar por los organismos subordinados. Ahora bien, si una actividad social, por su propia naturaleza, es de utilidad a los miembros de un cuerpo social, ésta nunca debería absorber a sus miembros²⁷⁵, por lo que la subsidiariedad tiene relación con el poder y establece una concepción pluralista para favorecer la dispersión del poder, tanto territorial como funcional. La introducción del principio de subsidiariedad en los Tratados se justifica en la dificultad del Consejo para gestionar el reparto vertical de competencias. Históricamente se ha promovido la subsidiariedad; lo hizo Althusius, a fin de proteger las ciudades-estado del imperio, y luego Proudhon, en la defensa de grupos sociales en declive por la modernización, ya que la subsidiariedad busca institucionalizar derechos de los grupos amenazados. Así, la subsidiariedad se entendía como un modo de que los grupos pudieran institucionalizar sus derechos, cuando éstos se vieran amenazados²⁷⁶. El concepto de subsidiariedad contrasta con el principio general del pluralismo (las personas se unen a partir de sus preferencias individuales), dado que siempre implica un alto nivel de defensa institucional, y de la preservación de las esferas de autonomía, tanto de grupos como de instituciones²⁷⁷. Dada la complejidad institucional en la UE, el principio de subsidiariedad se puede defender como medio para proteger la diversidad cultural, y como mecanismo para promover soluciones diferenciadas a problemas comunes, entendiendo la diferenciación como parte del valor añadido europeo,

²⁷⁵ BURGESS, M., 2006

²⁷⁶ ENDO, K., 2001

²⁷⁷ BARTOLINI, S., 2005

La discusión en torno a la subsidiariedad provocada en virtud del artículo 3.b del Tratado de Maastricht, se origina en la mencionada encíclica de 1931, donde se defendía que “lo que cada persona pueda hacer por su propia iniciativa (...) no debiera sustraérsele ni ser atribuido a la sociedad, y que aquello que los entes inferiores puedan realizar (...) no debiera ser absorbido por los entes superiores, porque toda actividad social es por naturaleza subsidiaria”²⁷⁸. En el contexto europeo la subsidiariedad se proclama como medio para proteger la diversidad, evitando un proceso de estandarización externo, y como sistema para defender soluciones institucionales diferenciadas. Desde un punto de vista práctico, hay argumentos que apoyan la subsidiariedad en términos de autogobierno, y así Bryce apunta que el autogobierno “garantiza la buena administración de los asuntos locales, al dar a los habitantes los medios adecuados para controlar cómo se llevan esos asuntos”²⁷⁹. En algunos Estados miembros, se recoge la existencia de intereses propios de las regiones, como en la Constitución española (art. 137), o se deslindan las respectivas competencias, como en la Constitución alemana (arts. 70-75), que añade la garantía de medios económicos suficientes para el desempeño de las competencias, vía impuestos u otro sistema de distribución, algo que también recoge el texto constitucional español (arts. 156-158), y finalmente la garantía jurisdiccional en el reparto de competencias, arbitrada por el Tribunal Constitucional, en la Constitución alemana (art. 93) y la española (art. 161). Aunque, de hecho, Alemania es el único Estado miembro en que las relaciones entre regiones (Länder) y estado (Bund) se rigen por el principio de subsidiariedad, habitual en los Estados federales, aunque en ausencia de una legalidad vinculante común puede representar una dificultad. Por ejemplo, un estudio realizado en Estados Unidos sobre la aplicación de la subsidiariedad, señala que “el mercado estadounidense está fragmentado en cincuenta estados con distintas reglamentaciones, varios regímenes fiscales y distintas normas medioambientales, de etiquetado o seguridad”²⁸⁰, lo que en la práctica significa que no hay unidad de mercado.

Precisamente, en Estados Unidos la aprobación de los poderes implícitos corresponde al Tribunal Supremo, órgano federal en el que no están representados los estados, mientras que en la UE se requiere la conformidad de los Estados por unanimidad del Consejo. En la Comunidad Europea, la subsidiariedad apareció en el Informe Tindemans, en 1976, y entró a formar parte del debate habitual durante la presidencia Delors, quien lo invocó públicamente en el Parlamento Europeo en 1988, como el antídoto para los temores de Thatcher ante un súper Estado europeo. Según éste: “lo que puede decidirse a nivel local o

²⁷⁸ PIO XI, 1931

²⁷⁹ BRYCE, J., 1919

²⁸⁰ CROISAT, M.; QUERMONNE, J-L., 1999

regional, no debe decidirse a nivel nacional. Y bajo ningún concepto, lo que se decide a nivel nacional puede decidirse a nivel comunitario²⁸¹. Pero, en ocasiones no es obvio determinar a qué nivel se puede tomar de forma idónea una acción. Un informe del Parlamento Europeo reclamó la urgencia de establecer los asuntos que debían incluirse en la esfera de competencia de la UE, reclamando “una lista en la que se definieran los dos niveles de legitimidad democrática de la Comunidad”²⁸².

Aunque los conflictos de intereses nacionales en la arena intergubernamental dificultaron mucho el acuerdo, finalmente el TUE lo recogió en el art. 1 del Título I, afirmando que las decisiones han de tomarse lo más cerca posible del ciudadano, quedando definido el principio de subsidiariedad en el TUE (art. 5). En el mismo TUE (protocolo n. 30) se establece, además, que para cualquier legislación comunitaria propuesta, se deben sustanciar las razones cualitativas por las que un objetivo comunitario se puede alcanzar de una forma más idónea por parte de la Comunidad. Un momento crítico en relación con el concepto de subsidiariedad fue el rechazo al Tratado de Maastricht en el referéndum danés en junio de 1992. A partir de ahí, Dinamarca obtuvo una cláusula opt-out, que eximía al país de entrar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Ese momento fue visto por algunos como una ocasión para redefinir la subsidiariedad y garantizar una CE menos intervencionista. De hecho la Comisión, en aquellos años, llegó a dar pasos en el sentido de aplicar la subsidiariedad en áreas de competencia ya delegadas, y se recurrió al test de “eficiencia comparativa” en áreas excluidas de la competencia exclusiva, de modo que las acciones comunitarias debían ser siempre proporcionales (principio de proporcionalidad) a la dimensión del asunto en cuestión, quedando el principio redefinido en el Consejo de Edimburgo de 1992. El hecho de que la subsidiariedad quedara vinculada a la proporcionalidad suponía para algunos un problema de cara al TJCE ante el riesgo de que este pudiera implicarse en asuntos de naturaleza política, ya que la subsidiariedad es difícilmente “justiciable”²⁸³. La cláusula de subsidiariedad se introdujo en el corpus del Tratado de Maastricht, si bien en forma de un redactado impreciso, lo que llevó a que el Consejo de Edimburgo en diciembre de 1992, estableciera que la Comisión debía justificar todas las propuestas enviadas a la Comisión, desde el punto de vista del principio de subsidiariedad. Directrices que se incorporarían en el Tratado de Ámsterdam, como protocolo legalmente vinculante.

El principio de subsidiariedad en la Unión Europea constituye en su aplicación un caso práctico del federalismo integrativo al buscar la armonía entre

²⁸¹ DELORS, J., 1988

²⁸² GISCARD D’ESTAING, 1990

²⁸³ BURGESS, M., 2000

unidades políticas independientes, como contraposición a la flexibilidad, que sería un caso de federalismo devolutivo²⁸⁴, según el cual las partes constituyentes no están siempre en la misma posición con respecto al nivel central (como es el caso de las cláusulas *opt-out*). En la UEM, los Estados miembros han tenido que renunciar a muchos instrumentos políticos, a pesar de los costes, además de aplicar ajustes para concretar la integración económica; ello se traduce en un *mix* político entre las soluciones europeas y las nacionales. En un estudio sobre las respuestas nacionales ante la economía global²⁸⁵, se señala que hay una gran divergencia en la vulnerabilidad de los Estados a la integración económica, así como en su capacidad institucional de respuesta, en el caso de desear preservar la política social previa a la integración. En el Tratado de Lisboa se recogen cambios relacionados con las respuestas que los parlamentos nacionales enviaron al respecto a las instituciones de la UE desde 2006²⁸⁶.

En el año 2010, la Comisión envió 82 borradores a los parlamentos para controlar la subsidiariedad, de los cuales 34 revelaron que la propuesta de ley europea violaba el principio de subsidiariedad²⁸⁷.

Inciendo en la ambivalencia de este principio, legalmente la subsidiariedad obliga a que las leyes de la UE se complementen con las de los Estados miembros. Se ha practicado hasta la fecha una flexibilidad en la aplicación de directivas que colisionaban con sistemas legales nacionales, lo que a todas luces desvirtúa el mercado único. Nos hallamos, por tanto, ante un reto contradictorio: el desarrollo pleno del mercado interior, y el respeto a la legalidad nacional en virtud de la subsidiariedad. Si en sus orígenes el principio era un medio para proteger la diversidad o aumentar la eficacia de la transferencia de poderes, en la práctica puede suponer un freno para los avances integradores. Este sería el caso, por ejemplo, del mecanismo de alerta previa de que disponen los parlamentos nacionales para desactivar una propuesta legislativa de la Comisión, en caso de alcanzar el apoyo de un tercio de los Estados miembros.

El debate sobre el desarrollo de este principio tiene la máxima relevancia, en especial, en el mercado interior, donde “se producen casos en que el abuso de la subsidiariedad es más temible que el abuso de la uniformidad”²⁸⁸. Lamassoure aborda ampliamente las ventajas de las regulaciones directamente aplicables frente a la transposición de directivas a la legislación nacional, incluyendo la calidad de esa transposición y los procedimientos de infracción. Finalmente, desde el punto de vista institucional, la Comisión tiene la capacidad para establecer si una propuesta rompe el principio de subsidiariedad, y lo hace publicando una

²⁸⁴ PIRIS, J.-C., 2006

²⁸⁵ SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A., 2000

²⁸⁶ BROWN, A.; PERSSON, M., 2011

²⁸⁷ COMMITTEE OF THE REGIONS, 2011

²⁸⁸ LAMASSOURE, A., 2008

“evaluación de impacto”, por lo que se instituye como guardián de la subsidiariedad²⁸⁹. El Comité de las Regiones también tiene funciones de guardián de la subsidiariedad y, para ello, establece una Red de monitorización de la subsidiariedad²⁹⁰. En cuanto al desarrollo futuro de este principio, la nueva estrategia de las políticas comunitarias está más orientada a resultados y a la eficacia económica. En virtud de dicho principio, los niveles nacionales y regionales - considerados más competentes que el nivel europeo para identificar las prioridades de actuación estructural - cuentan con una gran libertad en la utilización de los Fondos Estructurales, pese a la restricción impuesta desde 2007 con el establecimiento del *earmarking* (porcentaje mínimo de inversión obligatoria en las prioridades de la Estrategia de Lisboa) y las condicionalidades que introducen barreras cualitativas para la utilización de los Fondos.

Este análisis quedaría incompleto, si no se analizara la subsidiariedad ascendente. Como veremos más adelante, la UE no ha dejado de ampliar su ámbito competencial, y hay dos elementos institucionales que lo han propiciado. Por un lado, la ambigüedad de los tratados en la definición legal de las competencias, pero, por otro lado, las competencias se definen con mucha precisión en algunos artículos de los tratados, llevando a una enumeración de las mismas. La armonización legal que se prescribe en el ámbito económico en el TFUE (arts. 120 y 121) está relacionada con la definición de objetivos funcionales, como la creación de un Mercado Común que funcione. Además, el TCE (art. 235) permite ampliar la competencia funcional de las instituciones europeas (sin revisión de los tratados), pues se establece que si la acción comunitaria es requerida en un área que no contemplan los tratados, el Consejo puede decidir por unanimidad, a propuesta de la Comisión, tras consultar al Parlamento, tomar las medidas que se estimen necesarias a nivel comunitario²⁹¹. Además, desde el Tratado de Maastricht se ha producido una expansión de las competencias, e incluso se han producido protestas y demandas de descentralización²⁹², lo cual puede interpretarse como una resistencia a la subsidiariedad ascendente.

En la etapa de la expansión de competencias, la UE ha desarrollado una serie de técnicas (estadísticas, contables, etc.) de las que los Estados miembros no disponen, que justificarían y legitimarían un mayor grado de competencia técnica de las instituciones supranacionales. En este contexto, y a pesar de las restricciones presupuestarias, se explica que la producción política, en términos regulatorios, no haya decaído²⁹³, por no mencionar el elemento de la ambigüedad,

²⁸⁹ GASKELL, S.; PERSSON, M., 2010

²⁹⁰ COMMITTEE OF THE REGIONS, 2011

²⁹¹ JOERGES, C., 1996

²⁹² POLLACK, M. A., 2000

²⁹³ POLLACK, M. A., 2000

ya descrito, que permitiría una interpretación expansiva del ejercicio de las competencias por parte del Parlamento Europeo y la Comisión.

En definitiva, al establecerse, en virtud la subsidiariedad, que la soberanía se ejercerá en el nivel más adecuado, se cae en una ambigüedad total, lo cual dificulta una toma de decisiones eficiente, dejando prácticamente en manos del Tribunal de Justicia de la UE, el establecimiento de los límites cuando se produzcan conflictos competenciales. Se da la circunstancia de que, en caso de que el Consejo no se ponga de acuerdo en un asunto relacionado con la subsidiariedad, si el Tribunal es favorable a la expansión de poderes comunitarios, se podría activar la subsidiariedad, y en este caso, sería para incrementar las competencias de la UE²⁹⁴.

Principios de proporcionalidad y de representatividad

El principio de proporcionalidad está relacionado con la europeización, dado que éste se extrapoló del derecho alemán (donde este principio adquirió carácter constitucional) a la Unión Europea, y de la Unión Europea al derecho nacional de cada Estado miembro²⁹⁵. El TJUE aplica el principio como un freno a la actividad limitadora de las instituciones europeas y de los Estados miembros sobre los derechos garantizados por el ordenamiento comunitario²⁹⁶. El principio de proporcionalidad engloba los ámbitos de competencias compartidas o exclusivas, y fundamenta que los actos de las instituciones comunitarias no deben rebasar los límites de lo necesario para el logro de los objetivos, de modo que se optará por la menos intensa de las medidas posibles. En este caso tiene relevancia institucional el TJUE, en su capacidad de árbitro sancionador por incumplimiento de los preceptos de los Tratados, con carácter prejudicial sobre la interpretación de los mismos y sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión (TFUE, art. 267), aunque queda expresamente exento de atribuciones en las competencias que permanecen en la soberanía nacional, como libertad y seguridad (TFUE, art. 276), en que se establece que el TJUE no será competente.

En cuanto al principio de representatividad, la toma de decisiones en la UE no tiene una referencia directa a una legitimidad de origen, aunque el sistema político aúna los preceptos de representatividad y legitimidad en la gestión política, entendida como resolución de problemas, recogiendo el espíritu de la sentencia “el gobierno de la gente, por la gente y para la gente”²⁹⁷. La cuestión que se plantea es qué y quién está representado en un gobierno de gobiernos. Y en el caso

²⁹⁴ BARTOLINI, S., 2005

²⁹⁵ ELLIS, E., 1999

²⁹⁶ BARNES, J., 1998

²⁹⁷ LINCOLN, A., 1863

europeo es pertinente referirse a las dobles lealtades, a los múltiples intereses y a las identidades compartidas. De este modo, el ciudadano es representado como un miembro individual de la unión y simultáneamente como un miembro individual de la unidad constituyente de dicha unión. Por ello tiene derechos en las dos arenas políticas, aunque la identidad adquiere una dimensión comunitaria, lo que puede acabar produciendo tensiones características de las federaciones²⁹⁸. Las lealtades duales resaltan las concepciones constitucionales del individuo en la comunidad y, en sentido aristotélico, sugiere que la federación reconoce formalmente al individuo como parte de una sociedad mayor, o de una sociedad con intereses generales por encima de sus propios intereses particulares. Es interesante puntualizar que en la época fundacional de los Estados Unidos se concedía más importancia a los intereses de los estados de la federación, algo similar a lo que ocurre hoy en la Unión Europea. La constitución era concebida por Madison como la consagración de la protección de una parte de la sociedad frente a la injusticia de otra parte, en una sociedad en la que las mayorías y minorías están en constante flujo. Para alcanzar una federación europea se necesitaría suprimir las barreras, y fraguar un sentimiento de pertenencia, cuanto menos política, más allá de sus fronteras nacionales; pertenencia que se traduce en solidaridad interterritorial e identidad compartida, que a su vez alcanzaría su representación en un destino político común a todos los Estados miembros, reflejo de la voluntad mayoritaria, y con un gobierno dotado de voz propia en el sistema posnacional, en que los Estados miembros vayan mucho más allá de la cooperación. La noción de identidad común en la diversidad entronca con el federalismo, aunque también este concepto tiene que ver con lo que en la literatura se viene denominando “integración positiva”, es decir, aquel componente del proceso de integración que se traduce en objetivos políticos, tales como la cohesión territorial destinada a corregir los desequilibrios regionales, en contraposición a la integración negativa, que se vincula únicamente con el proceso de integración del mercado sin más²⁹⁹. En este trabajo, la UE se concibe como una idea política, siendo el vehículo para la verdadera integración entre los ciudadanos europeos. Para ello se requieren niveles de institucionalización muy complejos que permitan la combinación de la unidad y la diversidad, dejando claro que no se trata de crear un “Estado-nación europeo”, por lo que se subraya la relevancia de las ideas federalistas en el desarrollo de las instituciones comunitarias, remontándose a las actividades de Jean Monnet. Partiendo de la base de que una federación institucionaliza la diversidad, afirmamos que existe una gran cantidad de elementos federales y confederales en el desarrollo político,

²⁹⁸ BURGESS, M., 2006

²⁹⁹ SCHARPF, F. W., 1996a

constitucional y económico de la UE. Las aportaciones de Althusius se aproximan a la actual UE, que consolida una unión entre Estados y ciudadanos. Ello debería habernos permitido superar el lenguaje de los tratados y habernos llevado al terreno constitucional, pues sólo mediante una constitución que defina la distribución de poderes y competencias se puede realmente acotar la autoridad central y establecer adecuadamente la representatividad. Desde una perspectiva althusiana es preciso detenerse en las estructuras internas de las unidades constituyentes, pues este autor ya contemplaba cuatro o cinco niveles de gobernanza para una federación. Por ejemplo, dentro de la UE tenemos tres estados federales (Alemania, Austria y Bélgica), los cuales ya tienen tres o cuatro niveles de gobierno territorial, representando las administraciones de la UE el cuarto o quinto nivel. Para Althusius la soberanía no era una cuestión conflictiva, pues parecía natural concebir el poder soberano como algo divisible y compatible, y por ello construyó una política federal que debía ser territorial, funcional y “consociacional”, es decir, en la que el poder constituyente del pueblo se depositaba en una *consociatio consociationum*³⁰⁰, que permitía a las personas delegar el ejercicio de la soberanía en diferentes organismos. En el ámbito de la UE, es mucho más interesante hablar de autonomía de los Estados miembros que de soberanía. Incluso hay una escuela teórica que argumenta que la integración europea ha reforzado (más que debilitar) al Estado-nación desde 1945³⁰¹. Los temores a una Europa federal tendrían que ver con una interpretación errónea del federalismo, definiendo a las instituciones centrales europeas como distantes, burocráticas y carentes de legitimidad. Esta crítica no entiende el federalismo como una respuesta a las circunstancias de cambio, y minusvalora la proporcionalidad de las acciones y el principio de representatividad, que recogen los tratados.

Principio de legitimidad

Normativamente, la legitimidad es una cualidad del gobierno, que actuará en condiciones de consentimiento ciudadano. Para definir al Estado, Weber no se refiere a la cualidad abstracta de la legitimidad, sino a la actividad de legitimación desarrollada por los gobernantes³⁰². Desde una perspectiva habermasiana, la legitimidad parlamentaria otorga un carácter federal a la Unión, acogiendo una estructura representativa que delibera, como es el Parlamento, y un ejecutivo que haría las veces de gobierno federal, encarnado por la Comisión. En cambio, desde una perspectiva tecnocrática³⁰³, la legitimidad en un contexto de gobernanza

³⁰⁰ BURGESS, M., 2000

³⁰¹ MILWARD, A. S., 1994

³⁰² WEBER, M., 1958

³⁰³ MAJONE, G., 1998

europea surgiría de la delegación de poder en agentes independientes, en busca de resultados políticos óptimos. La gestión de la crisis del euro representa un reto, desde el punto de vista de la legitimidad, debido a la escasa presencia del Parlamento Europeo en los nuevos mecanismos de gobernanza, en la medida en que la institución parlamentaria contribuye a legitimar las decisiones políticas

En la Unión, la legitimidad proviene de los Tratados constitutivos, que ratifican voluntariamente los Estados miembros, pero es útil el análisis en términos de demandas (inputs) y resultados (outputs), conceptos que Scharpf utiliza para reclamar una “autodeterminación colectiva” como principal aspiración democrática³⁰⁴. Existe un problema a la hora de aplicar principios normativos convencionales a la Unión Europea, pues no es posible aplicar los mismos parámetros que se aplican a la construcción del Estado-nación, debido al carácter incremental de la integración, liderada por las elites políticas. Uno de los problemas actuales es la carencia normativa de principios federales, que pudiera derivar en una crisis de legitimidad si los ciudadanos no perciben la realidad política de la UE o bien la necesidad de ésta para cubrir sus necesidades básicas, en un contexto de preeminencia de las lealtades nacionales. La tendencia al consenso en la praxis deliberativa³⁰⁵ de la Unión Europea podría producir el alejamiento ciudadano, ya que desde el punto de vista habermasiano, el consenso entre las elites sería un falso consenso, alejado del necesario pluralismo. Habermas sigue la línea racional aristotélica y kantiana de la ética universal que conduce a la búsqueda de acuerdos sobre la realización de los fines, valores e identidades, que implicarán un justo equilibrio de intereses. La deliberación democrática sumaría las vertientes pragmática y ética, tanto en la acción de gobierno como en la política informal en la esfera pública³⁰⁶. La esfera pública incluiría grupos y redes de la sociedad civil en un debate público que concedería a las pretensiones particulares una aceptación consensual que la justificaría racionalmente³⁰⁷. Según Schmitt, toda democracia requiere de un pueblo sometido a criterios de inclusión y exclusión³⁰⁸, de modo que la distinción entre amigo y enemigo constituiría la dicotomía central de lo político o “pluriverso”. Las medidas de urgencia tomadas en el contexto de la crisis del euro, nos llevan a reflexionar sobre la construcción de una demos posnacional, a partir de las decisiones que mutualizan riesgos como el MEDE. El objetivo de la preservación del euro se ha impuesto sobre las formulaciones de la democracia parlamentaria, con instrumentos de regulación política desde el Consejo (paradójicamente los

³⁰⁴ SCHARPF, F. W., 1996b

³⁰⁵ MOUFFE, C., 2000

³⁰⁶ HABERMAS, J., 1996

³⁰⁷ MCCARTHY, T., 1994

³⁰⁸ SCHMITT, C., 1996

gobiernos nacionales adquieren mayor poder)³⁰⁹. Paralelamente, se produce la paradoja de que los mercados culpan de sus ataques a la inseguridad que les genera la indefinición institucional y a la falta de un liderazgo visible en la UE, llegando a exigir la creación de un gobierno económico responsable ante un Parlamento Europeo electo³¹⁰. La crisis del euro ilustra el coste político de la toma de decisiones sin legitimidad democrática. Para algunos autores, las decisiones que se toman por mayoría y atentan contra importantes preferencias políticas de los Estados miembros, destruyen la legitimidad de las instituciones de la UE. Scharpf considera que la unanimidad no se justificaría en las políticas públicas que afectarían gravemente a las minorías³¹¹. Sin embargo, la presencia del veto múltiple en el modo intergubernamental permite que las políticas que acuerdan la Comisión, el Consejo y el Parlamento estén dotadas de legitimidad³¹². Ahora bien, no todos los Estados miembros comparten la misma visión institucional, lo cual explica parcialmente que en determinados momentos se haya impuesto la geometría variable o se inventara el mecanismo de la cooperación reforzada, si bien en la mayoría de las federaciones, las unidades tienen el mismo estatus formal.

En el sistema electoral del Parlamento Europeo se producen algunas paradojas en términos de representatividad (medio millón de greco-chipriotas eligen a seis diputados, mientras que un millón doscientos mil votantes de Irlanda del Norte eligen sólo a tres). En una federación existen tensiones sobre cómo compatibilizar la igualdad de representación de los estados y la traducción más fiel al voto de cada ciudadano, para garantizar la misma influencia de todos en la toma de decisiones. En el marco de la gobernanza económica hay un déficit de legitimidad del “Estado social”, relacionado con la desregulación económica y la sustracción de recursos públicos por parte de los Estados para cumplir sus propias exigencias autoimpuestas³¹³. Veremos en capítulos posteriores lo que supone la crisis de legitimidad en el marco de la crisis del euro.

Principio de flexibilidad

La flexibilidad ha tenido siempre su reflejo en el proceso de integración europea, ya que es consustancial al método comunitario, aunque también es propia del federalismo. En la gestión de la crisis del euro, los mecanismos aplicados indican una integración “diferenciada”³¹⁴ que ha permitido ahondar en la

³⁰⁹ KLAUS, T., 2011

³¹⁰ ISSING, O., 2011

³¹¹ SCHARPF, F. W., 2003

³¹² MORAVCSIK, A., 2002

³¹³ HABERMAS, J., 1975

³¹⁴ BEUKERS, T., 2012

creación de instrumentos políticos. Ya en el Informe Tindemans (1975)³¹⁵, se decía: “Es imposible presentar hoy día un programa de acción creíble si se considera absolutamente necesario que en todos los casos sean franqueadas todas las etapas, por todos los Estados, al mismo tiempo. La divergencia objetiva de las situaciones económicas y financieras es tal que, si esta exigencia se planteara, el progreso sería imposible y Europa seguiría demorándose”. La flexibilidad ha sido un concepto muy presente en todas las federaciones que conocemos; en la Convención norteamericana, los antifederalistas se mostraban contrarios a todo lo que permitiera una interpretación flexible del texto constitucional, ya que temían que esto expandiera los poderes del gobierno central. En este sentido, muchos eran partidarios de una confederación en la que el poder central estuviera limitado constitucionalmente. No obstante, los problemas constitucionales que ya planteaba *The Federalist* son similares a los que afrontan los sistemas políticos contemporáneos, en los que se cuestiona la naturaleza de los gobiernos.

Sobre esta base doctrinal aparece la cooperación reforzada, con la inclusión expresa en los textos constitucionales comunitarios del concepto de la flexibilidad, entendida como cooperación voluntaria entre los Estados miembros. Este mecanismo fue creado *ex novo* en el Tratado de Ámsterdam y se ha actualizado en el Tratado de Lisboa (art. 326-334), complementando el art. 20 del TUE. Permite adoptar decisiones aplicables a un grupo de, al menos, nueve Estados para reforzar la integración, excluyendo política monetaria, competencia exclusiva de la UE en virtud del TFUE (art. 3.1.c) y el mercado único (art. 326). Esta limitación jurídica merma la potencialidad del mecanismo como motor eficaz de integración, aunque inicialmente se pensó que facilitaría la consecución de los objetivos de la Unión, y responde al desarrollo de la idea de la Europa de geometría variable, nacida en la década de 1980.

En el Tratado de Lisboa se incide en que este mecanismo debe utilizarse solo de forma temporal y como último recurso, cuando la UE sea del todo incapaz de acordar una posición sobre un determinado asunto. Además del mínimo de nueve Estados miembros, éstos han de ser autorizados por la Comisión, a partir de la propuesta de un Estado miembro, y el acuerdo del Consejo por mayoría cualificada, con el consentimiento del Parlamento. En el caso de que la cooperación se establezca en el ámbito de la política exterior o de seguridad, debe consultarse a la Comisión y al Alto Representante de Exteriores y, además, se requerirá la unanimidad en el Consejo, aunque, a diferencia del Tratado de Niza, se admiten por primera vez las cooperaciones reforzadas en seguridad y defensa.

³¹⁵ TINDEMANS, L., 1976

En cuanto a la toma de decisiones dentro del grupo de cooperación reforzada, se aplicarán los mismos criterios que al Consejo. Cuando en éste se requiera la unanimidad, también se aplicará al grupo, aunque hay una disposición de “minipasarela”, según la cual, el grupo de la cooperación reforzada puede decidir, por unanimidad, pasar a la mayoría cualificada para adoptar sus decisiones o incluso el procedimiento legislativo ordinario (excepto en defensa).

Actualmente se considera que el Consejo consagra el equilibrio entre compromiso normativo y diversidad entre los Estados miembros³¹⁶. En este sentido, y solo a modo de especulación teórica, la posibilidad de recurrir a la cooperación reforzada, reduciría la oposición inicial a la norma europea y por tanto favorecería las votaciones en el Consejo, facilitando la federalización de ciertas políticas.

La flexibilidad tiene un desarrollo histórico en el marco institucional, tanto de la CE como de la UE. En 1957 se estableció una cláusula que permitía el perfeccionamiento de las uniones regionales entre Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo (TFUE, art. 350), y, también se aprecia la flexibilidad en el Sistema Monetario Europeo, con las excepciones a Dinamarca y el Reino Unido, o la negativa unilateral de Suecia a participar en la tercera fase de la UEM. Desde el Acta Única Europea, se permite una aplicación diferenciada de los actos de Derecho derivado (por ejemplo cuando debido al mercado único ciertas economías nacionales presenten desarrollos diferentes) o cláusulas de salvaguarda de ciertos bienes merecedores de protección especial, que se aplican teniendo en mente el objetivo de lograr la cohesión económica y social (TFUE, arts. 174 y 175). La idea de temporalidad en la cooperación reforzada indica que los mecanismos de flexibilidad no apuntan a la definitiva geometría variable, sino que son coyunturales.

En cuanto a ésta como propiedad federal, cabe admitir que la aceptación de las excepcionalidades ha permitido profundizar la integración (las cláusula de salvaguarda de Chequia, Irlanda y Reino Unido en el Tratado de Lisboa son ejemplo de ello). Ahora bien, sólo la posibilidad de que los tratados no se ratificaran por unanimidad, marcaría el fin del intergubernamentalismo, aproximándose más a lo propio de las constituciones federales. Incluso en la Confederación americana de 1787, para que la Constitución entrara en vigor se exigía que nueve de los trece Estados la ratificaran, y en Alemania, cuando se constituyó el Estado federal en 1949, la Constitución entró en vigor tras la aprobación de diez de los once Länder occidentales. Esta línea doctrinal se ha aplicado en el caso del Pacto Fiscal europeo, adoptado en diciembre de 2012, con la negativa de dos de los Veintisiete. En paralelo, la flexibilidad también se aplica

³¹⁶ SCHARPF, F. W., 2006

ampliamente en la sede parlamentaria, y en el ámbito de la gobernanza económica, por ejemplo, el Parlamento Europeo ha subrayado la necesidad de la flexibilidad presupuestaria para que los Estados miembros y persigan los objetivos comunes, manifestando una oposición enérgica a la condicionalidad macroeconómica para la política de cohesión en el marco 2014-2020, e invitando a la revisión de los criterios de austeridad, a explotar los márgenes de flexibilidad que existen en la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, e instando a la Comisión para que el gasto público soportado por los Estados en concepto de cofinanciación (Fondos Estructurales) no se incluya en los gastos públicos considerados para el cumplimiento del PEC.³¹⁷

3.3.2. El papel de las instituciones como agentes federales

El análisis del papel político de las instituciones de la UE nos da la medida de la capacidad de decisión concentrada y dispersa en estos organismos, enfatizando un sistema que se sustenta sobre la capacidad institucional. En el sistema europeo, las normas rigen el gobierno y se modifican a partir de la praxis, en un proceso de controles mutuos. A modo de ejemplo, las decisiones cruciales las toma el Consejo, que funciona como un comité ejecutivo (de forma análoga al Consejo Federal Suizo), mientras que las decisiones rutinarias se reparten entre las agencias especializadas, que están exentas de influencia política (el Banco Central Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo) como condición de su independencia, a pesar de que los problemas que pueda plantear su legitimidad democrática. Existe además un entramado institucional de comités, agencias especiales y funcionarios de la Comisión, el Comité Económico y Social o el Parlamento Europeo, que desarrollan políticas especializadas, dando un enfoque comunitario a la implementación, lo que sitúa a la Unión Europea como un modelo institucional alejando del presidencialismo. En su conjunto, el sistema institucional de la UE no está basado en una división orgánica de poderes, sino en un equilibrio definido entre las representaciones de distintos intereses. De forma global, las instituciones centrales se diferencian según las áreas de decisión y los procedimientos de toma de decisiones.

Comisión Europea

La Comisión responde simultáneamente ante los Estados miembros y los ciudadanos³¹⁸. En función de los momentos históricos en que ha sido capaz de aumentar su influencia mediante un activismo extremadamente útil a la causa

³¹⁷ PARLAMENTO EUROPEO, 2013
³¹⁸ CHRISTIANSEN, T., 1997

integradora, se perfila como una institución federal. El método comunitario sitúa a la Comisión en una posición central mediante el monopolio de la iniciativa legislativa, reduciendo enormemente los costes de transacción, al ser facilitadora de consensos³¹⁹. Las soluciones presentadas por un agente central no requieren tantos análisis bilaterales y propician una decisión política aceptable para todos los jugadores, por lo que los costes son menores. Y más aún, la interacción de este agente central con grupos de interés, expertos o funcionarios nacionales, facilita la búsqueda de soluciones que sean preferibles al *statu quo*, al menos para una mayoría cualificada, tanto en el Consejo como en el Parlamento. De hecho, según la teoría del voto espacial (que considera las preferencias por encima de las estrategias políticas), el poder de la Comisión será mayor cuanto más se alejen las decisiones de la unanimidad³²⁰. Se parte de la base de que la Comisión se considera el guardián de los tratados y vigilante del interés público europeo, por lo que los Estados miembros la tratan como a un jugador honesto, algo similar a lo que ocurre con el Tribunal de Justicia Europeo. Las características que imprimen carácter “ejecutivo” a este órgano son la colegialidad y el uso de los poderes de iniciativa, control y ejecución. La gran diferencia con respecto a un gobierno estatal es que la Comisión carece de competencias constitucionales en relación con la arquitectura institucional y queda excluida de las decisiones de la Unión referidas a políticas no delegadas. En cuanto a su estructura, en el Tratado de Niza se establecía una reducción del número de Comisarios, pero en el de Lisboa (como concesión a Irlanda para la ratificación) se contempla un Comisario por Estado miembro, por lo que actualmente hay 26 Comisarios y un Presidente, lo que debilita su carácter supranacional.

Históricamente, la Comisión ha reforzado sus funciones tratado tras tratado. En el ámbito de la competencia, la Comisión ha hecho un uso estratégico de los procedimientos por violación de los tratados, especialmente para combatir las tendencias monopolísticas de los servicios públicos en los Estados miembros. Veremos que, la crisis del euro, evidencia las carencias institucionales y la Comisión busca un espacio de liderazgo frente al método intergubernamental. Por otra parte, en virtud del TFUE (art. 258), la Comisión puede emprender acciones legales contra cualquier Estado miembro que incumpla la legislación europea y, en caso de incumplimiento, puede exigir la imposición de multas a los Estados (art. 260). En esta misma línea se inscribe la incorporación del Semestre europeo al sistema de gobernanza económica, lo que otorga un poder supervisor a la Comisión, y la creación a finales de 2011 de la figura de un “supercomisario” responsable de verificar el cumplimiento estricto de las directrices establecidas por

³¹⁹ SCHARPF, F. W., 2006
³²⁰ TSEBELIS, G., 1994

la troika (Comisión, BCE y FMI). La Comisión, como guardiana de los tratados, podría hacer un mejor y más pleno uso de sus funciones³²¹ y tomar medidas mucho más contundentes para corregir las distorsiones en términos de mercado interior, disponiendo de muchos instrumentos para contribuir al desarrollo de la unidad real de mercado y la mejora de la convergencia económica. A partir del TCEG, la Comisión refuerza su papel. Un avance notable en términos de capacidad o incidencia de la Comisión en la gobernanza es la inclusión de la mayoría cualificada inversa (TECG, art. 7) que, en la práctica se traduce en una aprobación semiautomática de las propuestas de la Comisión cuando un país incumpla el criterio de déficit en el marco del TFUE (art. 126), es decir dentro de un Procedimiento por déficit excesivo.

Consejo de Ministros o Consejo de la Unión

Este organismo funciona como una rama legislativa en las áreas en las que se ha de pronunciar sobre las iniciativas de la Comisión. En el Consejo se hallan representados los Gobiernos de los Estados miembros, a través del Ministro, que está capacitado para comprometer el voto de su gobierno, y un Comisario, con voz pero sin voto, que representa a la Comisión. El Consejo de Ministros tiene poderes legislativos típicos para iniciar o concluir revisiones constitucionales, aunque, a diferencia del legislador nacional, está limitado y no tiene características de poder ejecutivo, ya que: (1) carece de infraestructura burocrática para la preparación administrativa de las decisiones; (2) no es designado por un organismo distinto; (3) no se remite a ningún otro organismo para las decisiones finales; (4) está compuesto por miembros ex officio, que responden individualmente ante sus parlamentos pero no en su conjunto ante el PE; (5) la codecisión implica el acuerdo con el Parlamento Europeo, lo que configura un sistema bicameral simétrico, más que a una relación ejecutivo-legislativo. No obstante, el Consejo de Ministros ha actuado como poder ejecutivo y legislativo a escala europea en las políticas que, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, correspondían a los dos pilares no comunitarios, y en las demás también, delegando el poder ejecutivo en la Comisión (comitología). Con el nuevo tratado, el Consejo de Ministros en sus distintas configuraciones políticas continuará ejerciendo de legislador en las diferentes áreas, sometándose a la coordinación del trío de presidencias rotatorias del Consejo. En el área del gobierno económico, tras la crisis financiera, una de las opciones que se ha barajado es reforzar el Consejo institucionalmente para que disponga de capacidad de control y expresarse unívocamente en el ECOFIN, para reforzar al presidente del Consejo. Mención especial merece el Eurogrupo, configuración peculiar del Consejo de la Unión, que reúne sólo a los Ministros de

³²¹ BOLETÍN DE LA UNIÓN EUROPEA, 2000

Economía y Finanzas de la zona euro, para la toma de decisiones en el ámbito exclusivo de la UEM. Como veremos en capítulos posteriores, en el contexto de la crisis de legitimidad en el marco de la gobernanza económica de la zona euro, se plantean reformas institucionales, como la creación de un Parlamento o asamblea parlamentaria, formada exclusivamente por representantes de los Estados miembros de la Eurozona, o el nombramiento de un presidente permanente del Eurogrupo, a partir de la presentación de más de una candidatura oficial.

Consejo Europeo

Es uno de los órganos de gobierno aparentemente de más complicado encaje en un entramado institucional de corte federal. Aunque el Consejo sea una institución concebida para representar los intereses de los Estados miembros, en la práctica ha evolucionado de una forma bastante impredecible. Existe una anécdota bastante ilustrativa al respecto; una frase pronunciada por Trichet, ex presidente del BCE, en 1997, momento en que ocupaba el puesto de gobernador del Banco de Francia: "Es cierto que no hay un gobierno federal en Europa. En cambio existe un colegio de gobiernos democráticos de la Unión al que llamamos Consejo. Sobre éste recae la responsabilidad de las decisiones en Europa. Hay una tendencia en nuestro país a subestimar la importancia del poder del Consejo. Sepan que posee más poder sobre los Estados miembros en cuestiones presupuestarias que las instituciones federales de Estados Unidos, Alemania o Suiza tienen sobre sus Estados, Länder y Cantones"³²². Esto no significa que los Estados mantengan prerrogativas esenciales, lo que apunta en cierta forma a la noción del federalismo intergubernamental, dado que, por su composición y lógica de funcionamiento, el Consejo tiene una naturaleza predominantemente intergubernamental.

El Consejo Europeo fija las directrices y objetivos generales de la UE, y su potestad queda establecida y limitada en los tratados; este es uno de los órganos que más cambios sufre con la entrada en vigor de Lisboa, no sólo porque se instaura la figura del presidente permanente del Consejo, cuyo mandato se prolonga por dos años y medio (renovable), que actualmente ostenta el belga Herman Van Rompuy, sino también porque el Consejo Europeo es protagonista en la toma de decisiones políticas. En cuanto al presidente permanente del Consejo, uno de los elementos que define a las federaciones es su posición con respecto al resto de los países en el sistema internacional, es decir la representación exterior. La ausencia de representación exterior es la razón por la que la UE no consigue imponer su peso frente a la de otros actores. El Consejo, junto con la Comisión y el Tribunal de Justicia de la UE, son las tres instituciones más relevantes en la

³²² CROISAT, M.; QUERMONNE, J-L., 1999

aplicación del TCEG, mientras que en el MEDE ésta queda fuera, otorgando mayor relevancia a la Comisión y al BCE³²³.

Parlamento Europeo

Históricamente el Parlamento Europeo ha tenido la vocación de representar la soberanía de la ciudadanía europea y su origen se remonta a la Asamblea Parlamentaria común, tal como la definía el Tratado de Roma. La introducción de las elecciones directas al Parlamento Europeo el 9 de junio de 1979 comportó que los parlamentos nacionales quedaran al margen del proceso decisorio de la Comunidad, ya que antes el PE se componía de diputados de los parlamentos nacionales que ejercían un doble mandato. Hoy, este órgano presenta todas las características que definen a una asamblea legislativa y, tras las diversas revisiones de los tratados, está implicado en la toma de decisiones en la Unión Europea, no sólo en el plano legislativo, sino también en el control de los recursos. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento gana protagonismo en el camino de la federalidad del gobierno de la UE³²⁴, siendo una institución legitimadora. Hemos visto que Spinelli visualizaba la Eurocámara como un órgano legislativo plenamente competente. El Parlamento Europeo tiene capacidad de veto sobre la Comisión (aprobación del colegio de Comisarios), y, con Lisboa, se eleva el umbral para aprobar a una nueva Comisión de la mayoría simple a la mayoría absoluta. En términos prácticos, esto impide lograr la investidura de una Comisión sin el apoyo de los dos partidos mayoritarios, lo que tiene una traducción en la política de consensos.

Por último, el Parlamento se vislumbra como el órgano más combativo contra el intergubernamentalismo, y cuenta entre sus diputados con un nutrido grupo perteneciente al movimiento federalista, impulsado por los presidentes del grupo de los Liberales, Guy Verhofstadt, y de Los Verdes, Daniel Cohn-Bendit, respaldados a su vez por figuras tan relevantes como el ex presidente de la Comisión, Jacques Delors. Este movimiento promueve el impulso del pleno desarrollo del mercado interior y la articulación de un sistema de respuestas ante la crisis totalmente europeo, y no dependiente de las presiones de los gobiernos nacionales. Precisamente, como hemos visto, uno de los errores de reforma de la gobernanza en el seno de la Eurozona es el escaso papel que se le otorga al Parlamento Europeo, incidiendo en los problemas que genera la legitimidad indirecta, que ha predominado, y que sería más propia de un sistema intergubernamental.

³²³ BEUKERS, T., 2012

³²⁴ DUFF, A., 2008

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

En la gobernanza de la UE esta institución se configura como intérprete del acervo comunitario. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cambia su denominación de TJCE a TJUE. Su doctrina jurídica es normativa y tiene un elevado peso en la política europea³²⁵. Esta institución contribuye de forma nítida a la federalización, al incluir un principio federal, que es el principio de lealtad, enunciado en el TFUE (art. 4), por el que los Estados se abstendrán de adoptar cualquier medida que pudiera poner en peligro la realización de los fines del tratado, y en cuya virtud las autoridades administrativas de los Estados miembros tienen que actuar de forma leal a la ley comunitaria. Un principio que está presente en las constituciones federales y que el Tribunal de Luxemburgo suele invocar en los casos de la libertad de movimiento de los trabajadores, que debe fomentarse desde las autoridades estatales, mediante la no discriminación entre contribuyentes, encargándose este Tribunal de corregir las situaciones atípicas. La capacidad del Tribunal para incidir en la política europea se remonta a la década de 1960, cuando a pesar de la débil oposición de algunos Estados miembros, consiguió establecer las doctrinas de la supremacía y el efecto directo de la ley europea³²⁶, de modo que además de los tratados, también el derecho derivado tenía precedencia sobre las leyes nacionales. En la práctica, el Tribunal ejerce su poder sólo en los casos que se le presentan, por lo que en realidad su actuación está a menudo muy relacionada con el mandato de la Comisión como guardiana de los tratados, obligada a denunciar los incumplimientos del derecho comunitario por los Estados miembros. Hemos hablado ya del poder legislativo de la Comisión, que parte de las disposiciones de los tratados. Cabe constatar que incluso en el modo intergubernamental la legislación judicial está blindada contra las revocaciones políticas³²⁷, y, de este modo, el sistema legislativo de la Unión queda inmune de las presiones intergubernamentales. A pesar de la jurisprudencia, que señala que el Tribunal es capaz de actuar contra las barreras nacionales, incluso en ausencia de legislación comunitaria armonizadora, lo cierto es que el supranacionalismo jerárquico y su potencial político todavía no han sido suficientemente puestos en práctica.

Se caracteriza por su naturaleza orgánica compuesta y su autoridad supranacional. El Tribunal acepta recursos de particulares y de Estados y comprueba la compatibilidad con las fuentes del Derecho comunitario de los actos de las instituciones europeas y gobiernos. También puede pronunciarse, a petición de un tribunal nacional, sobre la validez de las disposiciones del Derecho comunitario, mediante la cuestión prejudicial, conocer el "recurso de anulación", en

³²⁵ SCHARPF, F. W., 2006

³²⁶ ALTER, K. J., 2001

³²⁷ SCHARPF, F. W., 2006

el que controla la legalidad de los actos del Parlamento y Consejo, así como los de la Comisión que no sean recomendaciones y dictámenes, además del "recurso por omisión", contra la inactividad de una institución previamente requerida para que actúe. Es una jurisdicción que aglutina características de un constitucional, administrativo, civil e internacional, aun poseyendo naturaleza supranacional, con carácter obligatorio, y exclusividad para los casos que se prevean en los Tratados, casos en los que el Tribunal nacional en cuestión resultaría incompetente. El Tribunal ha interpretado ampliamente el derecho a la no discriminación, que puede ser indirecta, cuando la ley nacional discrimina a los inmigrantes (por ejemplo si ciertos condicionantes legales son más fáciles de cumplir para los trabajadores nacionales que para los inmigrados). Desde este punto de vista, no existe una plena soberanía de los estados para legislar en cuestiones transfronterizas. Como se ha dicho, la fiscalidad es el área que claramente queda bajo soberanía estatal, si bien ha habido casos, como el de los impuestos indirectos (IVA) sobre ciertos productos en función de su procedencia. En el caso de la fiscalidad directa (Impuestos sobre la renta o sociedades) el Tribunal ha intervenido también en casos de discriminación a los trabajadores inmigrantes³²⁸, en sentencias que han resultado en debates intensos sobre si el principio de no discriminación es legal o político, y hasta qué punto éste afecta a la territorialidad. Sin duda, afecta en el sentido de que aplica una corrección sobre las normas nacionales y su práctica. El sentido de la intervención de este Tribunal es siempre garantizar y promover la libertad de movimiento. Con la entrada en vigor del TFUE, se incluye la Carta de Derechos fundamentales como texto vinculante legalmente, incluyendo las disposiciones que contienen las constituciones nacionales y las del Convenio europeo de Derechos humanos de 1950, teniendo cada uno su jurisdicción competente.

En otro orden de cosas, la institución ha cobrado relevancia debido a los problemas en el seno de la Eurozona, ante las dificultades por encajar en el Tratado las fórmulas de rescate o compras de bonos por parte del BCE. En este contexto, la revisión del Tratado aprobada el 9 de diciembre de 2011, dota de mayor capacidad al órgano sancionador, reforzando el carácter independiente del sistema judicial.

Servicio Europeo de Acción Exterior

Existiendo desde el Tratado de Maastricht la voluntad de crear una cultura diplomática europea, cabe decir que el SEAE culmina una de las principales innovaciones institucionales del Tratado de Lisboa, orientada a reforzar el papel global de la UE. Este servicio diplomático representa a la Unión Europea en el

³²⁸ Ver caso Asscher (C-107/94)

exterior. Se constituye con personal de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros, tras un proceso negociador donde el Parlamento Europeo ha sido codecisor en la aprobación del presupuesto y de la regulación del funcionamiento y del personal.

La necesidad de coordinar las acciones de los Estados miembros en materia de defensa y política exterior se concreta por primera vez en 1970 en el documento de "Cooperación Política Europea", aunque adquiere fuerza normativa en 1992, con la entrada en vigor del TUE, que establece la Política Exterior y de Seguridad Común, aunque sometida a unanimidad. Precisamente esta condición, junto con la ausencia de voluntad política, se ha traducido en una carencia de política exterior común, que se visibilizó de forma especial en la crisis de la guerra de Irak en 2003. Para reformar la política exterior común se estableció un Grupo de trabajo sobre Acción Exterior, formado por representantes de los Estados miembros, Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, que optó por unos servicios exteriores unificados. Ello se concretó en el Tratado de Lisboa con el nombramiento de un Alto Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad (a su vez Vicepresidente de la Comisión), junto con la creación del SEAE, cuyo servicio diplomático cooperaría con las diplomacias nacionales. Se decidió que su funcionamiento y organización lo decidiría el Consejo, tras propuesta del Alto Representante y previa consulta y aprobación del Parlamento y la Comisión. La postura inicial de los Estados miembros era crear un servicio compuesto de forma igualitaria entre personal de la Comisión, del Consejo y de los Estados miembros, mientras que el Parlamento decidió (Resolución del 26 de mayo de 2005) que el SEAE se incorporara en la estructura funcional de la Comisión, tanto presupuestaria como organizativamente, de modo que la cámara podría tener control político sobre este servicio, garantizando la transparencia. En octubre de 2009 el Parlamento adoptó una nueva resolución, que añadía que el SEAE debía someterse a las decisiones del Consejo en los asuntos tradicionales de la PESC, así como a la Comisión en los demás temas propios de las relaciones exteriores. Por último, debía comprometerse a informar a las comisiones parlamentarias sobre el nombramiento de los cargos, que accederían a someterse a audiencias parlamentarias.

La Presidencia española de 2010 logró el acuerdo político, con el apoyo de la Comisión, sobre la necesidad de ampliar el espectro de competencias (políticas de desarrollo, ayuda humanitaria y vecindad). Es relevante subrayar que el Parlamento deseaba que el método comunitario prevaleciera, además de asegurar un control parlamentario adecuado sobre políticas y presupuesto. Finalmente, el proceso de consulta ante el Parlamento se convirtió en un proceso de codecisión de facto, negociándose presupuesto y personal. Actualmente, el SEAE tiene su

sede en Bruselas, dispone de 136 delegaciones (las que hasta entonces correspondían a la Comisión) y está formado por, al menos, un 60% de funcionarios permanentes de la UE. Se trata de una nueva estructura administrativa que conjuga la naturaleza comunitaria y la intergubernamental.

3.4. Debilidades y fracasos en la integración

Intereses nacionales y resistencia a la legislación comunitaria

En las Relaciones Internacionales tradicionalmente se analiza dónde reside el poder y cómo se ejerce. Nye y Schmitter añaden a las condiciones estructurales (simetría, capacidad de adaptación de los Estados), condiciones perceptuales (un coste inicial de integración aparentemente reducido, equidad de beneficios entre actores)³²⁹, siendo muy relevantes las similitudes en los indicadores económicos, y la posición de las élites en función del grado de integración al que se quiera llegar. En un mundo interdependiente, el interés nacional estaría condenado a la indefinición, cambiando el significado de la jurisdicción y el rol de los actores privados³³⁰.

El general de Gaulle llegó a afirmar en varias ocasiones que los países no tenían amigos, sino intereses. Según las tesis realistas, aunque también desde el funcionalismo, la integración constituye un medio para alcanzar los objetivos del Estado. En principio, los factores de poder y de presión en cada Estado tenderían a defender el *statu quo* beneficioso para ellos, con el riesgo de que el Estado sea un instrumento de los grupos de presión con mayor influencia. Más específicamente, el neofuncionalismo plantea este conflicto entre grupos de interés y enfatiza los aspectos políticos en la integración. Para la escuela funcionalista, el Estado-nación no tiene una naturaleza transnacional, y tiende a una rigidez dogmática inspirada en tradiciones de origen dinástico y diplomático³³¹. El funcionalismo aspira a la reducción de conflictos internacionales, por encima del interés nacional, y la definición de los objetivos del Estado resulta primordial; si un país no tiene objetivos definidos y carece de una adecuada conducción político-estratégica, la integración es prácticamente imposible. La premisa es que el coste de no formar parte del proceso integrador europeo es superior al de formar parte del mismo. A pesar de haber ido adquiriendo nuevos compromisos formales para la cesión de soberanía (incluso en el ámbito monetario), la estructura institucional de la UE genera problemas en los gobiernos nacionales. Los intereses nacionales

³²⁹ NYE, J. S., 1971

³³⁰ NYE Jr., J. S., 2002

³³¹ MACMULLEN, A., 2004

actúen como obstáculos para una mayor federalización. Una institución plurinacional tiene capacidad para constreñir el comportamiento de otros países competidores, lo que iguala las opciones de participación, máxime cuando los estados usan varias estrategias, como utilizar la institución supranacional para imponer en el ámbito doméstico políticas, que de otro modo, la opinión pública no aceptaría³³². Esto se ha visto claramente con la crisis desencadenada en la Eurozona en el año 2010, y la imposición de medidas económicas restrictivas. Objetivamente, se han alcanzado importantes consensos en la UE, especialmente cuando los intereses nacionales han convergido³³³, pero justamente el diseño de la gobernanza económica nos lleva a remarcar el análisis desde el punto de vista de los intereses nacionales.

Es pertinente referirnos, por ejemplo, a la teoría institucional del juego, donde se destaca la importancia de reiterar el juego para establecer una cooperación entre los participantes, como el Dilema del Prisionero³³⁴ (juego clásico en que dos actores se benefician de la cooperación, pero uno es castigado si comete defección por intereses egoístas). Esta teoría contemplaría opciones de castigo para los actores que cometan defección y de recompensa para los que cooperan, llegando con el tiempo a un equilibrio mutuo. La influencia directa de los Estados miembros en la acción política a nivel comunitario se traduce en una institucionalización que conduce a que se incrementen los costes de una eventual salida, por lo que esa participación se convierte en un mecanismo de disciplina³³⁵. Los gobiernos han buscado siempre arrogarse la representación exclusiva de los intereses de sus ciudadanos, lo que explica que la integración se haya producido primero en las áreas políticas en que los Estados miembros necesitan la cooperación para mantener las prestaciones adecuadas, como la agricultura o la política monetaria en la Eurozona, mientras han preservado las áreas donde se juega el prestigio de los gobiernos nacionales de cara a la ciudadanía, en especial la defensa o la seguridad. Un análisis superficial nos podría llevar a la conclusión de que los gobiernos de los Estados buscan un punto de equilibrio entre los intereses nacionales y las posiciones de sus socios europeos.

Más allá de las tesis del realismo, hay hechos que acreditan el excesivo peso de los intereses nacionales. Tradicionalmente, Francia y Alemania han influido como una forma de transmisión de poder, mientras que los países más pequeños tienden a buscar un orden jurídico que les beneficie. Desde un punto de vista teórico, el enfoque de los intereses nacionales no implica que el resultado sea el óptimo, ya que el elector mediano en el seno del Consejo no es necesariamente

³³² MANN, M., 1997

³³³ SCHARPF, F. W., 1999

³³⁴ AXELROD, R., 1984

³³⁵ CAPORASO, J.; JUPILLE, J., 2004

coincidente con el elector mediano entre los ciudadanos europeos³³⁶. Sin embargo, hay factores que generan resultados subóptimos. Para limitar riesgos asociados, lo habitual es tomar menos decisiones políticas arriesgadas y sólo en los asuntos más propensos al consenso; y, una vez tomada la decisión, los jefes de Estado y de gobierno pueden caer en la tentación de atribuirse el mérito del acuerdo, transformándolo en algo parecido a sus demandas de partida, o bien optar por rechazar toda responsabilidad en aquellas decisiones no convenientes que, por ello, se atribuirán a la Unión, y se traducirán en un descontento hacia la UE. Este es un factor de división típico, como lo es el hecho de que los Estados miembros acostumbran a recelar, a priori, de las propuestas realizadas por otro Estado miembro.

Con todo, sigue habiendo resistencias en los Estados miembros a adoptar la norma europea, véase como ejemplo el caso de la normativa sobre las jaulas de las gallinas ponedoras (los países disponían de 12 años para cumplir la normativa y que los granjeros pudieran adaptarse), en la que ha aflorado la información de que varios Estados no han implementado la regla, mientras que algunos gobiernos prefieren asumir el coste de la sanción que la aplicación de la norma. Esta práctica es tan habitual que todos los meses la Comisión presenta un informe de infracciones cometidas por los Estados miembros, entrando en ciertos conflictos de intereses. En el ámbito en el que la UE es un verdadero actor político es en el área de los monopolios, donde sí está capacitada para imponer normas y sanciones importantes sobre las grandes corporaciones que incurren en prácticas abusivas contra los consumidores. Un ejemplo del comportamiento de los Estados ante las posibles amenazas a sus intereses es la reacción ante la propuesta de crear un Fondo Monetario Europeo, realizada por Alemania, a la que Francia responde con desconfianza y rapidez. Este mecanismo de desconfianza mutua hace que la UE omita grandes debates ideológicos y políticos, y entronca con la preponderancia del aspecto diplomático. Ahora bien, la doctrina Merkel, en virtud de la cual los jefes de Estado y de Gobierno de la UE deben ser responsables de los principios comunes de la gobernanza económica de los Veintisiete, se acabó imponiendo en la redacción del Tratado de Estabilidad y Gobernanza Europea, finalmente firmado por 25 de los 27 Estados miembros, en diciembre de 2012. Para lograr los objetivos de la unión económica habría que mejorar la eficacia de los mecanismos disponibles, insistiendo en la desnacionalización de las contribuciones a la financiación europea. En esta línea, para evitar la tendencia a la negociación presupuestaria sobre la base de los saldos netos, sería más adecuado que la contribución se calculara sobre las riquezas personales, y no sobre las riquezas de los Estados miembros. Además, la presencia de los

³³⁶ TSEBELIS, G., 2006

intereses nacionales se deja notar en muchos otros ámbitos políticos, especialmente en los relacionados con la soberanía territorial y el control fronterizo. Por ejemplo, España, Italia o Grecia están interesados en establecer una policía fronteriza europea para proteger sus fronteras, mientras que Francia y Alemania son reacias. Otro ejemplo es la orden de arresto europea, a la que Italia se opuso, posición que en su momento se achacó a la protección de los intereses personales de ciertos miembros del gobierno italiano o las irregularidades en la persecución del crimen en aquel país³³⁷.

Finalmente, en el ámbito de la estrategia Europa 2020, cuando en 2011 los ministros de Educación de los 27 se reunieron a instancias de la Comisión para valorar la implementación de medidas nacionales para combatir el abandono escolar, el Reino Unido manifestó su intención de no colaborar, asegurando que no tienen obligación legal de aplicar ninguna medida. La comisaria Vassiliou invitó al Reino Unido a presentar nuevas propuestas para lograr los objetivos comunes de la UE, de acuerdo con lo votado en el Consejo por unanimidad (que establecía el compromiso de los Estados miembros de favorecer los objetivos comunes de la UE en educación). Sin embargo, la postura británica final fue de resistencia, alegando que la educación es una competencia netamente estatal. Concluimos con una curiosa anécdota, muy reveladora de cómo se perciben los intereses nacionales y cómo se traducen en la comunicación política; el 25 de febrero de 2011, el ministro de Asuntos Exteriores de Bulgaria, Nickolay Mladenov, escribía en su cuenta de twitter "*membership, based on full implementation of accession criteria, of Western Balkans as national interest of Bulgaria*"³³⁸.

Conflictos institucionales

Cuando hablábamos de la historia del pensamiento federalista y del debate académico en torno a las federaciones, veíamos que algunos autores identificaban los posibles perjuicios derivados del sistema federal con males endémicos de cualquier sociedad³³⁹, al margen de su carácter federal. Muchas de las debilidades que se plantearon en la famosa Convención Federal de 1787 son extrapolables a las deficiencias constitucionales de la actual UE, como la ausencia de poder constitucional para intervenir en disputas entre estados de la confederación, o entre algún estado y la unión. Desde entonces, y por estas razones, la idea de la confederación cayó en desuso y pasó a considerarse como una forma de gobierno tan débil como transitoria. El análisis de la evolución histórica del proceso de construcción europea muestra muchos puntos débiles, y pone de relieve los conflictos y las ineficacias debidas en gran parte a la estructura del sistema

³³⁷ FRIEDRICH, J., 2006

³³⁸ MLADENOV, N., 2011

³³⁹ BRYCE, J., 1919

institucional, y a las tensiones constantes ocasionadas por los Estados. La necesidad de alcanzar acuerdos intergubernamentales para legislar, a través del Consejo, puede aumentar la visibilidad de las diferencias de percepción entre los Estados miembros, favoreciendo cierta desconfianza. Existe una descompensación entre la centralización y la descentralización de las actividades jurisdiccionales, y evidentes asimetrías, como la que se da por el hecho de haber alcanzado un elevado grado de integración económica, incluyendo la unión monetaria, sin disponer de una Hacienda común europea.

Los equilibrios de poder se han ido modificando, y los Estados ya no controlan las cuatro fuentes de poder que identificó Moravcsik (iniciativa, instituciones, información, ideas), siendo en este sentido uno de los puntos de inflexión el momento de Maastricht, con la firma del TUE.

Indefiniciones competenciales y toma de decisiones

Al amparo del nuevo Tratado de Lisboa se produce un paradójico retroceso en la toma de decisiones, que se observó en los problemas en la ratificación (doble referéndum en Irlanda y las presiones de Polonia o Chequia). Por ejemplo el sistema de votaciones podría verse paralizado si se decidiera en algún momento invocar al ya mencionado Compromiso de Ioánnina, que en la práctica permite, en circunstancias excepcionales, suspender una decisión de la UE aunque no se tenga la minoría de bloqueo preceptiva. Además del conflicto en la negociación presupuestaria o el problema de la indefinición competencial. Cuando se habla de finanzas públicas, la gran pregunta es si el gasto público está justificado para alcanzar ciertos objetivos, y si no bastaría con iniciativas regulatorias o cambios legales para asegurar los fines políticos o económicos de una sociedad. En el caso de la Unión Europea, el debate plantea por qué deben financiarse ciertas acciones con cargo a los presupuestos de la UE. En buena lógica, es relevante pensar que en un mercado interior desarrollado y sin barreras, los intereses de los Estados miembros podrían verse perjudicados sin intervención comunitaria. Este es el caso en las restricciones a la libre circulación, y a menudo el marco legal es insuficiente para garantizar el correcto funcionamiento del mercado.

Sin embargo, cuando hablamos de presupuesto europeo y del marco plurianual siempre hablamos de valor añadido, sea por razones de escala o por razones de eficacia. Por ejemplo, la Comisión, de cara a la nueva negociación presupuestaria, presentó una propuesta en la que solicitaba innovaciones en cuanto a los gastos: un fondo para infraestructuras (Sistema Conecta Europa para transporte, energía y TICs), una nueva categoría para regiones en transición, partenariados con Estados miembros que vinculen los presupuestos nacionales

con el europeo, un programa para educación y movilidad, etc. Filosóficamente el presupuesto está concebido para aportar un valor añadido, que se concreta en la valoración cuantificable de los beneficios y en la certidumbre legal. La premisa básica del beneficio es que la puesta en común de servicios compartidos facilita beneficiarse de las economías de escala, y financia bienes que los Estados y regiones no pueden sufragar. La otra premisa es la que ofrece certidumbre, puesto que la acción comunitaria evita la fragmentación del mercado, asume externalidades, con el uso común de recursos, reduce las disparidades sociales y coordina el gasto, facilitando objetivos comunes, por ejemplo en infraestructuras. El marco legal armonizado a escala europea motivaría, sobre el tapete, a empresas y ciudadanos a crear un Mercado Común en que las demandas de los consumidores son cada vez más similares, lo que contribuye al derribo de barreras, y al fomento de una masa crítica con gran capacidad de coordinación, algo que facilitaría el logro de estándares paneuropeos. A pesar de todo ello, la difusión de los poderes legislativo y ejecutivo ha contribuido decisivamente a la formación errática de la agenda, a un incremento en la complejidad del proceso de formulación política, y a la diversificación de las bases legales y normas decisionales de los actos de la UE.

El ámbito económico merece un punto y aparte. En sus momentos iniciales, la integración europea sitúa el comportamiento económico en el eje de la estabilidad política. La posibilidad de una mayor prosperidad económica, como elemento más tangible de la integración, empujaría inicialmente a los Estados a solicitar su adhesión a la UE, garante de estabilidad socio-política. En el caso de la ampliación de 1986, se habla del efecto de la política de la cohesión y su capacidad redistributiva (no *strictu sensu*, pues no redistribuyen renta personal, pero sí por su efecto en la convergencia de rentas regionales), causando el efecto *catching-up* que se produce entre territorios dentro de las federaciones. A pesar de ello, es innegable que el objetivo de la convergencia hacia un nivel impositivo común se encuentra con dificultades. Si analizamos el desarrollo del sistema presupuestario y financiero, vemos que el origen de los desacuerdos en materia financiera es el reparto entre Estados de los ingresos y gastos del presupuesto general (sin olvidar el cheque británico). En paralelo al debate meramente financiero, en las instituciones europeas se producen conflictos de representatividad, partiendo de la base de que el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia Europeo y la Comisión Europea, representan intereses funcionales más que territoriales, mientras que sus miembros se eligen en función de la territorialidad (excepto en el Tribunal). En este ámbito cabe valorar la influencia de la UE en las democracias nacionales, y así, económicamente, la acción es directa (zona euro), puesto que los Estados intervenidos se someten a programas

supranacionales (Grecia, Irlanda y Portugal), cediendo su soberanía económica, mientras que los Estados miembros que suscriben el Pacto Fiscal europeo renuncian a la autonomía presupuestaria, al aceptar la limitación constitucional de su endeudamiento público. Ahora bien, las imposiciones no van más allá de la coordinación y el control del gasto público, pero en caso alguno implican pérdida de soberanía real en términos fiscales o recaudatorios.

Indefinición del papel de los gobiernos subestatales

El equilibrio territorial es un valor básico en la construcción europea y una de las razones de la presencia de la política de cohesión y la articulación de fondos regionales. En el ámbito de la política regional se puede recurrir a una metodología especulativa para el desarrollo de escenarios futuros a partir de un diseño sostenido sobre la gobernanza multinivel. Cuando nos referíamos a las federaciones multinacionales, planteábamos la necesidad de una teoría normativa en este tipo de federaciones, para establecer un sistema en cuya virtud las minorías nacionales subestatales puedan acomodarse *de facto* mediante el reconocimiento constitucional y político *de jure*³⁴⁰. Es obvio que en las federaciones multinacionales, la legitimidad adquiere una especial relevancia. Las identidades subnacionales darán por legítima a la federación si perciben que ésta es sensible a sus preferencias. Junto con el fenómeno de la globalización y el debilitamiento del Estado-nación, se ha observado un resurgimiento de las fuerzas regionales, con el objetivo de reforzar los espacios transnacionales. En este sentido, estas regiones interestatales (como sería el caso de las Eurorregiones) tienen un *ethos* concreto, que sería la preservación de la identidad de ciertas comunidades con lazos tradicionales compartidos, además de la promoción de la eficacia económica y la transparencia política entre sus fronteras. Este fenómeno implicaría romper con el tradicional monopolio de los Estados-nación sobre el control de las fronteras, así como el pleno dominio sobre las relaciones exteriores. En la práctica, las entidades subnacionales toman el control activo de esos aspectos y pasan a ser actores principales. Tanto es así, que muchos gobiernos subnacionales son actores independientes de pleno derecho en el sistema internacional, aunque esto no es nuevo del todo, ya que en la Constitución de Suiza del año 1848³⁴¹ ya aparecía reflejado este derecho, en el que se reconocía el derecho de los 25 cantones a tener una voz internacional propia. Hoy en día el desarrollo es más complejo y sofisticado, ya que las regiones, e incluso las ciudades y áreas metropolitanas, se organizan políticamente de forma multilateral, articulando pactos políticos. Una interpretación de este fenómeno de

³⁴⁰ AGRANOFF, R., 1999

³⁴¹ BLINDENBACHER, R.; KOLLER, A., 2003

internacionalización de las regiones, al margen de sus estados, tiene que ver con el cambio de perspectiva de la diversidad, desde la política interior hacia la política exterior. En Bélgica, las comunidades lingüísticas actúan de forma independiente en su acción exterior, previa consulta al Ministerio de Exteriores federal, en el caso de la firma de tratados internacionales. En cuanto a Austria y Alemania, se observa que los Länder actúan en la práctica como socios ocultos en la política exterior, al influir en las decisiones políticas del gobierno federal desde abajo hacia arriba. La inclusión de los intereses de grupos en la gestión de gobierno requiere mecanismos federales, como lo son el reparto de las competencias de poder o el diseño adecuado de los sistemas electorales, que garanticen una representatividad correcta, legitimando al gobierno federal.

Conclusiones

El análisis crítico del sistema de la UE nos ha mostrado muchos puntos débiles, y pone de relieve los conflictos y las ineficacias debidas en gran parte a la estructura de nuestro propio sistema institucional, y a las tensiones constantes ocasionados por los Estados en función de sus intereses. Para los objetivos de esta investigación, y también desde el punto administrativo e institucional, se percibe el predominio de la funcionalidad en algunas instituciones, mientras que en el Consejo predomina la territorialidad. En el sistema europeo, las normas rigen el gobierno y se modifican a partir de la praxis, en un proceso de controles mutuos. La Comisión ha contribuido a cambiar el modelo de conflicto y cooperación del patrón intergubernamentalista, introduciendo un elemento federalizante en las relaciones interinstitucionales. Incluso en este sentido, la labor de la comitología refrendaría esta tesis, en tanto en cuanto los comités van más allá del intergubernamentalismo, dado que en su funcionamiento se valora más la calidad de los argumentos que el país de procedencia del que realiza las propuestas³⁴². No obstante, se avanza con demasiada lentitud y se presentan problemas a la hora de lograr esa funcionalidad.

El análisis crítico de los principios federales y de su traducción en el progreso político comunitario, nos revela la ambivalencia de dichos principios, y el riesgo de su utilización para mermar los progresos hacia la unión política. En este sentido, es interesante someter a revisión, especialmente, los principios de subsidiariedad y de flexibilidad. Concibiendo a la UE como un modelo federal se facilita la consecución de objetivos políticos más ambiciosos, para ello hay que desterrar conceptos como los saldos netos y la subsidiariedad mal entendida, que a nuestro juicio no se ha aplicado con un sentido de construcción europea, sino todo lo

³⁴² EGEBERG, M., 2006

contrario. Por tanto, en este trabajo se entiende que la Unión Europea debe ser algo muy distinto a una realidad intergubernamental y que no ha de basarse en una dialéctica de poder, o de lucha de poderes.

También hemos llegado a la conclusión de que desde el punto de vista de los recursos existe el problema de la no internalización de éstos por parte de la UE en forma de recursos propios comunitarios. El incremento del ámbito competencial de la UE nunca podrá ser llevado a la práctica si no se dispone de las dotaciones financieras necesarias para desarrollar más políticas comunitarias. La falta de compromiso político también puede relacionarse con fracasos, como el de la dimensión presupuestaria, que se analizará en el próximo capítulo, en que los Estados miembros siguen empeñados en evaluar su esfuerzo contributivo empleando una táctica de negociación basada en los saldos netos, uno más de los problemas y debilidades que afronta la integración. Por último, teniendo en mente el objetivo de amortiguar las variaciones de renta entre regiones, el sistema federal ofrecería mecanismos de garantía, reparto y control más eficaces.

CAPÍTULO IV. LA GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA UE

Introducción

El eje de esta tesis es, precisamente, el polo económico de la integración. Por ello se dedican a este aspecto tres capítulos de los siete (más conclusiones) de los que ésta consta. En este capítulo se hace un recuento de los elementos principales, tanto política como institucionalmente, que forman parte de ese sistema de gobernanza económica, especialmente en la zona euro. Se apreciarán elementos federales en ese ámbito, aunque lo que predomina es la ausencia de una lógica uniforme, y una cierta tendencia a la aplicación de medidas e instrumentos *ad hoc*, o de pequeñas correcciones³⁴³, en lugar de afrontar los errores fundamentales, en un contexto de opacidad en la toma de decisiones. Hasta ahora la Eurozona presentaba el peor diseño posible, ya que: i) cualquier pérdida en el sector bancario repercutía sobre el gobierno nacional, mientras que ii) el euro hace que cualquier crisis bancaria local pueda traducirse en una crisis de liquidez del sistema, debido a que el mercado es transfronterizo.

Por estos dos motivos, o bien el sistema tiende a una plena unión fiscal, o bien se vuelve a compartimentar en sistemas nacionales, lo que equivaldría a un retroceso total. En este sentido, nos parece muy adecuado recuperar el borrador que presentó la Comisión a finales de 2012³⁴⁴ para reformar la Unión Económica y Monetaria y convertirla en una unión política, dotada de un presupuesto común con transferencias entre Estados, coordinación fiscal y laboral, así como emisión de Eurobonos. Para ello se reconoce que serían precisas dos reformas del Tratado, la primera de ellas en los próximos cinco años. En el borrador se indica claramente que la Eurozona debe integrarse a mayor velocidad que el resto de la UE. En esta línea, hay estudios que resaltan la importancia de que la zona euro disponga de un presupuesto propio y diferenciado³⁴⁵.

La hoja de ruta que fija la Comisión marca el objetivo de la Unión Bancaria en los siguientes dieciocho meses, y define un instrumento de convergencia a cinco años, consistente en un presupuesto separado para la Eurozona, dotado de impuestos propios. A corto plazo, habría que reformar el Tratado para que los Estados puedan mutualizar su deuda mediante Eurobonos y crear un fondo de redención para los países con una elevada deuda pública. A largo plazo, se constituiría un gran presupuesto centralizado con mecanismos estabilizadores. Debido a la gran cesión de soberanía que esta unión política supone, sería preciso asegurar la naturaleza democrática del proceso. La legitimidad en la UEM debería

³⁴³ DE GRAUWE, P., 2013

³⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION, 2012b

³⁴⁵ TRÉSOR-ECONOMICS, 2013

basarse en que la rendición de cuentas se aplique al nivel de gobierno que es responsable de tomar las decisiones (gobernanza multinivel). En paralelo, dado que las nuevas medidas apuntan a una mayor supervisión central, la rendición de cuentas podría quedar al amparo del Parlamento Europeo, órgano adecuado para dotar de legitimidad institucional al nivel de la UE.

Para poder adentrarnos en los capítulos posteriores, es preciso dejar constancia de cuál es el ámbito de actuación de la UE en términos económicos, así como sus objetivos, sobre todo en el marco del desarrollo del mercado interior, de cuyas carencias también dejaremos constancia. En un contexto de predominio de las orientaciones generales y de coordinación, se constatan precisamente problemas de coordinación y de dificultad para lograr los objetivos comunes. En este marco, la actividad presupuestaria y la capacidad fiscal cobran una relevancia esencial, y por ello tienen un lugar importante en el desarrollo del presente capítulo. A pesar de su reducida dimensión y de su relativa incidencia, es pertinente analizar el desarrollo del presupuesto comunitario, así como sus recursos y el funcionamiento del Marco Financiero Plurianual (MFP), valorando la potencialidad de este instrumento en el hipotético marco del federalismo fiscal, aspecto que tendrá un desarrollo más profundo en adelante, llevándonos a la conveniencia de desarrollar un federalismo presupuestario.

4.1. Estructura de la gobernanza económica en la UE

Musgrave destacó las tres principales funciones económicas de los gobiernos³⁴⁶: asignación de recursos (acción gubernamental donde se requiere y el mercado no llega), estabilización (utilizar el superávit para crear empleo) y redistribución de la renta (aplicar correcciones, si el mercado ocasiona una distribución de la riqueza injusta). Las tres funciones económicas del gobierno tienen el sentido último de lograr la estabilidad macroeconómica. A partir de esta premisa, cabe preguntarse de qué forma las acciones políticas tienen impacto sobre la economía. Para ello, el federalismo fiscal es un marco de análisis adecuado, ya que permite destacar la importancia de las políticas presupuestarias, y valorarlas en un contexto, tanto de estímulo, como de austeridad, lo que señala la pertinencia del mismo para analizar la gobernanza económica en la UE.

Como hemos visto, el proceso de integración ha supuesto la transferencia de las competencias macroeconómicas. Ello implica el desarrollo de una actividad financiera autónoma, cuyo instrumento básico es el presupuesto de la UE. Ahora bien, cabe decir que el tamaño del presupuesto es muy reducido para afrontar los

³⁴⁶ MUSGRAVE, R. A., 1959

objetivos que deberían serle atribuidos, y en este sentido, cabe decir que la mayor parte de las intervenciones de la UE en el terreno económico se realizan en el ámbito regulatorio.

En la Unión Europea las competencias macroeconómicas se reflejan en el artículo 5 del TFUE, que establece que la acción de los Estados miembros y la Unión será coordinada: “1. Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en el seno de la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular, las orientaciones generales de dichas políticas. Se aplicarán disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro. 2. La Unión tomará medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las orientaciones de dichas políticas. 3. La Unión podrá tomar iniciativas para garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros”.

En la gobernanza económica de la Unión no hay una lógica uniforme, sino que se designan las modalidades de reparto de poder de decisión entre las instituciones responsables. Esta gobernanza multinivel queda condicionada por la distribución de competencias, aunque normativamente, en el ámbito de la economía política, predominan los criterios de eficacia en el reparto competencial. Esto implica valorar las ventajas de la centralización (reducción de externalidades, economías de escala, políticas redistributivas) y sus inconvenientes (riesgo de perjudicar las preferencias locales o de aplicar políticas uniformes ante situaciones desiguales). Esta valoración presenta una dimensión estática, como puede ser la simple evaluación coste-beneficio, y se refleja en el cuadro institucional europeo bajo la forma del principio de subsidiariedad y de los procesos de diferenciación o flexibilidad. Otra de las dimensiones de la gobernanza económica es el equilibrio entre reglas y ejercicio de poder. Así, la teoría económica subraya la utilidad de las reglas en materia de política monetaria y en materia presupuestaria, para superar las intenciones cortoplacistas de los políticos, que podrían, por ejemplo, caer en la tentación de manipular los tipos de interés de acuerdo con motivaciones electorales locales. Sin embargo, la rigidez normativa tiene el inconveniente de que impide la reacción ante circunstancias coyunturales, como la recesión, dificultando una gestión correcta del ciclo económico. Esto ha llevado a una cierta perversión de las reglas, incluso a errores políticos, por ejemplo cuando en 2003 el PEC fue incumplido por Francia o Alemania, y el Consejo decidió suspender el pacto sin sanción, aduciendo circunstancias económicas excepcionales. Las variables económicas y políticas tienen una traducción institucional, en forma de reglas, pero ello no impide que la gobernanza económica sea imprecisa en su implementación, más allá de la coordinación entre distintos gobiernos. Este estilo de gobernanza podría atenuar la credibilidad del sistema, como se ha percibido en

la gestión de la crisis financiera que ha atravesado la Eurozona desde 2008. En este contexto, añade complejidad el hecho de que la política monetaria esté centralizada, mientras que las decisiones presupuestarias recaen en los Estados miembros.

En los ámbitos de competencia exclusiva de la UE es precisa una credibilidad importante y, en este caso, se ha logrado que, tanto el Banco Central Europeo, en el ámbito de los tipos de interés, como la Comisión, en el campo de la competencia, sean reconocidos internacionalmente. También la política del mercado interior y la política comercial común tienen una gran visibilidad, gracias a la exportación de las reglas comunitarias (lucha contra el proteccionismo, normas de igualdad de competencia, el BCE como garante de estabilidad de precios, y para superar la crisis de liquidez en el mercado interbancario) a otros ámbitos, como la OMC. Sin embargo, esto no basta para conseguir una articulación institucional de la gobernanza. La gobernanza económica es de naturaleza ampliamente intergubernamental, mientras que un gobierno económico implicaría una definición con referencia a los bienes comunes europeos y no a una pluralidad de legitimidades nacionales.

4.1.1. Instituciones de la gobernanza económica

Las instituciones se basan en los conjuntos de reglas que fijan y establecen el espacio político de actuación. En las instituciones eficaces los procesos de puesta en vigor y de sanción se construyen dentro de las mismas estructuras y a través de la socialización, aunque son relevantes los liderazgos personales, en el sentido de que un líder con gran capacidad puede producir un cambio institucional³⁴⁷, como fue el caso de Hallstein o Delors. En el caso de la Unión Europea, las medidas políticas deberían dotar de contenido a lo que se conoce como “economía social de mercado”, con un diálogo macroeconómico que encaje las políticas presupuestarias y monetarias para garantizar la coherencia de la política económica. Actualmente este tipo de diálogo es en gran medida confidencial y se circunscribe a las negociaciones de alta política entre los Estados miembros, lo que dificulta su seguimiento público e incluso establecer puntos de partida comunes en las negociaciones que se llevan a cabo en los Estados miembros.

Existen obstáculos de tipo jurídico y político a la reforma institucional, por los juegos de mayorías, las unanimidades, las posibilidades de veto y porque, en todo caso, debe seguirse el procedimiento definido en los tratados para modificar los poderes de cada organismo.

³⁴⁷ PETERS, B. G., 2003

El Tratado de Lisboa dificulta el problema del rescate de la deuda a distintos países en la zona euro: “La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos”, (TFUE, art. 125). Siguiendo con el articulado del Tratado de Lisboa en relación con las asimetrías en la unión monetaria: “En caso de dificultades o de amenaza grave de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro acogido a una excepción, originadas por un desequilibrio global de dicha balanza o por el tipo de divisas de que disponga, que puedan, en particular, comprometer el funcionamiento del mercado interior o la realización de la política comercial común, la Comisión procederá sin demora a examinar la situación de dicho Estado, así como la acción que éste haya emprendido o pueda emprender con arreglo a lo dispuesto en los Tratados, recurriendo a todos los medios que estén a su alcance. La Comisión indicará las medidas cuya adopción recomienda al Estado interesado. Si la acción emprendida por un Estado miembro acogido a una excepción y las medidas sugeridas por la Comisión resultaren insuficientes para superar las dificultades surgidas o la amenaza de dificultades, la Comisión recomendará al Consejo, previa consulta al Comité Económico y Financiero, la concesión de una asistencia mutua y los métodos pertinentes.” (TFUE, art. 143.1). Es decir que, en relación con los desequilibrios en las balanzas de pagos, no se especifica nada sobre la asistencia a Estados dentro de la Eurozona, y en cambio sí se deja constancia de que no se prohíbe una asistencia condicionada³⁴⁸. Sin embargo, el tratado no prevé un marco para dicha asistencia, lo que se tradujo en una gran dificultad técnica para la articulación de la ayuda a Grecia.

De forma genérica, en el sistema de gobernanza se establece un equilibrio, a partir del cual la Comisión dispone del poder de iniciativa, siendo el Consejo y el Parlamento consultores en la fase inicial, aunque ambos desarrollan un papel legislativo en aquellas políticas cuyo establecimiento se decide por codecisión, mientras que el Consejo decide en el resto de casos. Algunas competencias se asignan a autoridades independientes, como es el caso del BCE en la política monetaria. Además, existen una serie de instituciones intermedias, como, por

³⁴⁸ MARZINOTTO, B.; PISANI-FERRY, J. ; SAPIR, A., 2010

ejemplo, la Dirección General de Competencia, perteneciente a la Comisión, que supervisa el buen funcionamiento de la libre competencia en el mercado interior.

La crisis económica, y, de forma especial, su gestión, ha puesto a prueba la capacidad de solidaridad en los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión Europea. En el ámbito intergubernamental no se han alcanzado decisiones políticas viables para los Estados miembros en situaciones dispares, lo que ha hecho patente la debilidad de los instrumentos de respuesta común. Puede aducirse que esto se debe sobre todo a la dimensión tan reducida del presupuesto europeo. Un análisis en mayor profundidad permite constatar la ausencia de un mecanismo de solidaridad presupuestaria, hasta el extremo de que existe una cláusula que consagra esta limitación. Se trata de la cláusula de no rescate, que impide las ayudas al rescate entre Estados miembros. Para articular la gobernanza, se establecen acuerdos, que deben contemplar los principios rectores de la integración europea: la convergencia, la solidaridad y la eficacia.

En la práctica, la gobernanza se ha regido por el Método Abierto de Coordinación (MAC), es decir intercambios de información y buenas prácticas, en el marco de la Estrategia de Lisboa, o en el ámbito del programa Europa 2020. Esto carece de una articulación institucional de carácter federal que asegure la operatividad de un gobierno ejecutor de los objetivos económicos definidos, que siguen quedando bajo responsabilidad de las autoridades nacionales. El ECOFIN (que adopta las decisiones emitidas por el Eurogrupo el día previo) es un mecanismo de negociación intergubernamental, donde se discuten aspectos macroeconómicos, en materias de competencia comunitaria complementaria y concurrente. En cuanto a la unión política, es evidente que la unión fiscal y la Unión Bancaria dotarían de una gran capacidad para absorber los shocks cíclicos y los shocks exógenos, pero existen muchos otros shocks como, por ejemplo, las políticas laborales, que también causan una gran divergencia en el mercado único. La política es la dimensión que pone en conexión todas las medidas de gobernanza económica, porque las decisiones que tienen consecuencias fiscales, afectan al contribuyente y tienen costes sociales, y por tanto necesitan de un respaldo democrático. Institucionalmente, la Comisión ha mantenido el papel de liderazgo en la preservación del mercado interior, así como en las regulaciones financieras, siempre limitadas por los Tratados, y también tiene un papel relevante en el desarrollo de los paquetes legislativos Six-Pack, Two-Pack y el Mecanismo Único de Supervisión, pero estos instrumentos únicamente hacen referencia a los déficits estructurales. Sin embargo, las decisiones se toman en el seno del Consejo o del Eurogrupo, de forma opaca, creando situaciones de inestabilidad y poca transparencia en cuanto a los posicionamientos de los actores.

En el ámbito de la reforma institucional, la imposición de la austeridad en un contexto de decrecimiento económico, consecuencia de la crisis financiera, ha sido el detonante de una crisis existencial sobre el propio proyecto de integración. Ese efecto solo podría revertirse volviendo a la senda del bienestar, con un enfoque que implique a todas las administraciones públicas y dé carta de naturaleza a una gobernanza permanente de la UE. Lo que esta tesis propone es un sistema de gobernanza que aproveche el potencial de los mecanismos del sistema político de la actual UE para mejorar la gestión pública, de un modo especial, en los países de la periferia con problemas estructurales. El compromiso de los países del Norte, aseguran algunas voces, sería más plausible si fuera acompañado de una reforma en el Sur y el Este que implique la superación de la corrupción, el exceso burocrático y la evasión fiscal³⁴⁹. La UE y sus instituciones deberían liderar ese cambio de mentalidad y de praxis pública en la periferia, en aquellos países que presentan carencias en la eficacia de sus políticas públicas. El aparato administrativo de la Unión debería realizar la transición desde las actuales soluciones *ad hoc* (como el *Task Force* operativo actualmente en la intervenida Grecia) hacia un gobierno, dotado de la debida rendición de cuentas y legitimidad.

En lugar del enfoque dominante, centrado en el control presupuestario, se trata de rediseñar incentivos para un gobierno que mejore las condiciones del conjunto del territorio. En la actualidad, las instituciones comunitarias carecen del mandato para ello, así como de la capacidad administrativa permanente. En paralelo a los pasos políticos hacia la unión federal, se debería realizar un despliegue administrativo que facilite la gobernanza y la calidad de la gestión pública, donde lo importante sea la eficacia política. Los problemas de la UE son comunes y, por tanto, las soluciones deben ser comunes, y no basadas en las distintas idiosincrasias y aparatos políticos nacionales. El paso hacia la federalización está íntimamente relacionado con la viabilidad de la UE y, por tanto, con las políticas a largo plazo. Esta visión se contrapone con la amenaza del nacionalismo, o del populismo. Para combatir estos fenómenos lo idóneo no es el formalismo legal y la opacidad de las decisiones a nivel de la UE, sino crear un sistema federal común, dotado de legitimidad.

En los últimos años, se ha extendido la percepción de que los Estados miembros obstaculizan la unión política, aunque se adopten decisiones de refuerzo de la gobernanza económica, como el Pacto fiscal europeo. Estos acuerdos, centrados en la contención fiscal, y la propia arquitectura de la UEM, se sitúan lejos de una federación centralizada inspirada en las tesis de Hamilton³⁵⁰. Es cierto que en la federación estadounidense se fueron adoptando reglas de equilibrio

³⁴⁹ JACOBIDES, M. G.; BRUNCKO, M., 2013
³⁵⁰ PISANY-FERRY, J., 2012

presupuestario y que se instauró la norma de “no rescate” a partir de 1850³⁵¹, algo similar a la regla de oro constitucional (máximo déficit estructural en el 0,5% de la RNB nominal) que introdujo el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, en diciembre de 2011, tal como veremos más adelante.

La diferencia esencial no es sólo la recapitalización bancaria vía recursos comunes³⁵², sino también el apoyo del presupuesto federal estadounidense, de modo que los presupuestos de los estados han actuado procíclicamente en las recesiones, con una actuación federal contracíclica. En Europa, los estabilizadores automáticos tienen más importancia que en EE.UU, pero la restricción al endeudamiento puede poner en riesgo la capacidad estabilizadora de las políticas contracíclicas. La unión fiscal permite emitir deuda federal y recaudar impuestos comunes. En la UE, al introducir restricciones al endeudamiento previamente a la unión fiscal, se ha buscado un reforzamiento del BCE, y no tanto un instrumento macroeconómico para la estabilización, como analizaremos más a fondo en el siguiente capítulo.

Toma de decisiones y ejecución de la política económica

Para dilucidar si el actual sistema institucional para el gobierno económico de la UE es el adecuado, cabría valorar si el nivel de descentralización es el óptimo. Como sabemos, la política monetaria se centraliza en el BCE, mientras que las políticas fiscales y presupuestarias están descentralizadas. La UE asume las competencias de regulación básica sobre el mercado interior, establece las reglas del juego para los agentes económicos, interviene en algunos sectores estratégicos (especialmente en el sector agrario mediante la PAC) y asume la representación exterior en aquellos casos en que se dirimen intereses comerciales comunes.

En materia de decisiones políticas, como las políticas redistributivas, la intervención de la UE se limita a los fondos estructurales o de cohesión, instrumentos en todo caso muy distantes del objetivo federal. La piedra angular de estas deficiencias es que la UE no tiene capacidad para legislar sin el consentimiento de los Estados miembros, lo cual es una paradoja, puesto que la crisis económica ha tenido un impacto asimétrico en el seno de la zona euro, demostrando que la integración puede producir externalidades negativas que los Estados no pueden corregir. La incapacidad de resolver problemas económicos por parte de la UE deriva de no poder ejecutar directamente políticas de

³⁵¹ WIBBELS, E., 2003

³⁵² POSEN, A.; VERON, N., 2009

estabilización macroeconómica y de redistribución, al tiempo que dificulta que los Estados miembros mantengan esas funciones.³⁵³

En 1965 se desató una crisis institucional (conocida como crisis de la “silla vacía”³⁵⁴), cuando se negociaba el cambio de método de voto en el seno del Consejo, pasando de la unanimidad a la mayoría cualificada en varios ámbitos. Este cambio hubiera disminuido el poder de los gobiernos en beneficio de un mayor sentido de supranacionalidad. Tras oponerse a un conjunto de propuestas de la Comisión, presidida por el alemán Hallstein, entre ellas la financiación de la PAC, Francia dejó de participar en las principales reuniones de la Comunidad, exigiendo, para regresar, una completa revisión de las funciones de la Comisión y las modalidades de votación mayoritaria. Tras muchas negociaciones, finalmente el 30 de enero de 1966 se llegó al Compromiso de Luxemburgo, según el cual, cuando se vean afectados intereses muy importantes de un país, los miembros del Consejo tratarán de encontrar soluciones que puedan ser adoptadas unánimemente. Desde el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht, se han producido movimientos progresivos hacia el mayoritarismo, rompiendo con una estrategia que quizás había favorecido a los países fundadores³⁵⁵. A pesar de ello, la limitación en las competencias económicas (especialmente en el ámbito presupuestario) dificulta un margen adecuado de flexibilidad para afrontar las condiciones específicas de las economías nacionales. En la Eurozona, los gobiernos pierden capacidad de estabilizar sus economías para afrontar perturbaciones cíclicas sin incurrir en pérdidas de renta y empleo prolongadas. El contexto económico que afecta a los Estados miembros hace que la coordinación de las políticas fiscales, la estabilización y las funciones del presupuesto adquieran mayor relevancia, desde la perspectiva del ciclo y del crecimiento económico a largo plazo.

La coordinación económica se basa en que las autoridades económicas establecen compromisos sobre el uso de los instrumentos de política económica bajo su responsabilidad, tras un proceso de negociación, para alcanzar una situación óptima desde el punto de vista colectivo. Dicha coordinación puede manifestarse en distintos grados, que van desde el mero intercambio de información hasta acuerdos vinculantes sobre acciones conjuntas. Debido a la interdependencia del mercado único, las medidas económicas aplicadas en un país pueden modificar los objetivos económicos de otros países, a través de lo que

³⁵³ BÖRZEL, T. A., 2003

³⁵⁴ Crisis generada por las diferencias entre la Comisión y Francia, cuando ésta ocupó la Presidencia de la CEE, convirtiendo al Consejo en centro de discusión. París mantuvo esta postura durante seis meses, hasta que el impacto en su economía le obligó a volver a retomar las negociaciones con la Comisión.

³⁵⁵ BEDNAR, J.; FERREJOHN, J.; GARRETT, G., 1996

se conoce como “efecto desbordamiento” (*spillover*). La coordinación trata de potenciar los efectos externos positivos y de limitar los negativos.

En la UEM, el control presupuestario se basa en el postulado de que las finanzas públicas saneadas crean unas condiciones macroeconómicas estables, indispensables para mantener una política monetaria orientada a la estabilidad de precios y el crecimiento. De hecho, los objetivos comunes se desarrollan en el TFUE (art. 120 a 126), donde se establece la elaboración de orientaciones generales comunes y el procedimiento de coordinación presupuestaria, destinado a evitar el déficit excesivo. Se entiende fácilmente que estos dos mecanismos son muy precarios.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), adoptado en el Consejo Europeo de Ámsterdam (1997) se basaba en la premisa de que las finanzas públicas han de estar saneadas para garantizar la estabilidad de precios. El tiempo ha demostrado que este instrumento era inflexible e inadecuado para afrontar las oscilaciones del ciclo económico, y más en un contexto donde dominan los procedimientos de coordinación macroeconómica. Los mecanismos de coordinación se crearon con la voluntad de impulsar reformas estructurales en las economías, aunque en la práctica han mostrado una debilidad normativa. La coordinación de las políticas económicas se realiza a tres niveles: entre autoridades nacionales, entre autoridades nacionales y BCE, y entre autoridades de política económica e interlocutores sociales. Se fundamenta en la subsidiariedad y el consenso, quedando el desarrollo bajo responsabilidad nacional.

Estos mecanismos se iniciaron con el proceso de Luxemburgo (1997), orientado a las reformas laborales, que se introdujo para coordinar las políticas nacionales de empleo. A este le siguió el proceso de Cardiff (1998), que establecía los mecanismos para analizar la vertiente ambiental de las reformas económicas introducidas por los Estados miembros en sus mercados de bienes, servicios y capitales. En tercer lugar, el proceso de Colonia (1999) estableció el diálogo macroeconómico regular entre los responsables de las políticas macroeconómicas. El ya mencionado Método Abierto de Coordinación (Consejo de Lisboa, 2000) define objetivos y evaluación de resultados (los Estados informan a la Comisión, que debe asegurar que no haya contradicciones entre países), instituyendo una reunión anual del Consejo para asuntos económicos, para analizar las Orientaciones Generales de Política Económica (GOPE), que permiten al Consejo establecer recomendaciones a los Estados.

Todo este planteamiento de coordinación abierta presenta un gran problema: los diferentes niveles de regulación en el sistema europeo. En el ámbito macroeconómico, la política fiscal recae sobre el nivel nacional (con las

limitaciones de endeudamiento en la zona euro), mientras que la política monetaria corresponde al nivel supranacional europeo. En cuanto al ámbito microeconómico, el mercado laboral es competencia nacional, mientras que el mercado de productos y capitales es europeo. Además, el sistema de coordinación afecta a todos los campos de la política económica, pero dada esta diferencia de reparto de niveles, las responsabilidades quedan difuminadas, y se generan así incentivos para que los países actúen como oportunistas (*free-riders*), porque los gobiernos pueden tender a implementar políticas atractivas, cayendo en un sobredimensionamiento o, por el contrario, dejar de aplicar políticas con coste, como las reformas estructurales, esperando que otros gobiernos las apliquen. Obviamente esta situación daría lugar a un déficit de estas políticas, evitando la consecución de los objetivos globales del conjunto de los Estados miembros.

El problema de fondo es que, en ausencia de instituciones federales, no hay mecanismos que obliguen al cumplimiento de las políticas, ni tampoco incentivos claros que fomenten dichas políticas. Las carencias del sistema de coordinación quedan patentes en las dos grandes estrategias económicas que ha planteado la UE en los últimos veinte años: la Estrategia de Lisboa y la Estrategia 2020. En la cumbre de Lisboa del Consejo Europeo de marzo de 2000, los jefes de Gobierno de la UE acordaron un nuevo objetivo estratégico de crecimiento en el ámbito económico, con el fin de lograr antes de 2010 que la economía europea fuera la más competitiva del mundo. Las razones que motivaron dicha Estrategia tienen que ver con el cambio de la tendencia económica.

A pesar de tener un objetivo comunitario, en su traducción política, la Estrategia en su conjunto se fundamentaba en actuaciones a nivel nacional, lo que explica la creación del Método Abierto de Coordinación. El Informe Kok³⁵⁶ afirma que “la Estrategia de Lisboa se ha convertido en algo demasiado general para ser entendido como una estrategia interconectada. Dicha estrategia versa sobre todo y, por lo tanto, sobre nada. Todo el mundo es responsable y, por lo tanto, nadie lo es”³⁵⁷ y destaca los dos problemas centrales de la Estrategia Lisboa: la dificultad intrínseca del Método Abierto de Coordinación (MAC) y la falta de voluntad política para conseguir objetivos políticos ambiciosos. Por ejemplo, no se previeron medidas legislativas específicas para crear empleo. A raíz del Informe Kok, se recomendaron nuevas acciones concretas, sobre todo el desarrollo definitivo del mercado interior, suprimiendo los obstáculos en los servicios, aplicando el principio de reconocimiento mutuo y mejorando las infraestructuras.

En 2005, coincidiendo con el ecuador del proceso estratégico, la Comisión propuso un nuevo proceso de coordinación simplificado, instando a que los Planes

³⁵⁶ Informe independiente elaborado en 2004 y dirigido por el ex primer ministro holandés Wim Kok
³⁵⁷ COMISIÓN EUROPEA, 2004

Nacionales de Acción (PNA) reunieran tres procesos de coordinación: Proceso de Luxemburgo (empleo), Proceso de Cardiff (políticas ambientales) y Proceso de Colonia (políticas presupuestarias), correspondiendo a la Comisión el escrutinio de los avances. En 2006 se produjo un intenso debate en relación con la Directiva de Servicios, a la que se opusieron varios Estados, en especial Francia, por lo que el redactado definitivo quedó en una mera recomendación para realizar esfuerzos, pero sin obligaciones concretas. Se alcanzaron conclusiones, apuntando a que los Programas Nacionales, las Directrices Integradas y el Programa Comunitario, ejes vertebradores de los planes de Lisboa, debían renovarse a medida que la situación económica mejorara.

Constatado el fracaso de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, ya que no sólo la UE no lidera la economía mundial, sino que además padece desde 2008 una sangrante crisis económica, se diseña un nuevo marco de actuación con objetivos concretos a una década vista, bautizado como Estrategia 2020. Sin embargo, este marco estratégico parte del mismo error de base que la Estrategia Lisboa en el sentido de que sólo la voluntad política de los Estados miembros garantizará el crecimiento económico y la creación de empleo.

La principal razón del fracaso de la Estrategia de Lisboa fue la incapacidad para implementar reformas a nivel estatal, y la nula capacidad de presión comunitaria sobre los gobiernos nacionales. Los Estados miembros han tomado sus decisiones económicas independientemente, de forma que en ningún momento la economía europea ha sido percibida como una unidad para superar los obstáculos comunes. En paralelo al control del endeudamiento, también se ha buscado controlar las estrategias de “empobrecer al vecino” (*Beggar-thy-neighbour policies*), es decir, las que tratan de obtener ventajas competitivas frente a los otros países exclusivamente mediante la reducción de costes - por ejemplo, los salariales - lo que en una dinámica de mercado puede desencadenar una tendencia general a la baja. Un ejemplo de ello es la Declaración de Doorn (1998), ejemplo de coordinación colectiva transnacional³⁵⁸, en cuya virtud los sindicatos de Alemania y Benelux se comprometieron a evitar prácticas de competencia salarial.

Es desalentador comprobar que la Comisión y el Consejo desempeñarán papeles similares en la nueva Estrategia 2020, ya que el principio del Método Abierto de Coordinación sigue imperando, a pesar de concretar nuevos objetivos económicos para 2020. Uno de los objetivos establecidos en los tratados es evitar episodios inflacionarios, por lo que se han formulado restricciones encaminadas a impedir el uso discrecional de la política fiscal para controlar la inflación. Ya en 1989, el Informe Delors proponía reglas estrictas para que los gobiernos

³⁵⁸ SCHULTEN, T., 1998

controlaran el déficit presupuestario. Se propugnaba, además, una cláusula de no rescate, en la que los Estados miembros se comprometían a no respaldar la deuda emitida por otros gobiernos, cláusula vigente en el Tratado de Lisboa. Cierto es que, tras la crisis del euro, se han establecido distintos mecanismos de rescate común, como veremos más adelante. Se ve en la línea argumental que la gobernanza económica presenta graves carencias.

Padoa-Schioppa escribía: “Es ilusorio pretender hacer coincidir una política económica de la Unión con un poder de coordinación de las políticas nacionales, porque es imposible conceder ese poder a los que deben someterse en un terreno en que las divergencias son muy fuertes”³⁵⁹. Así, cabe admitir que la coordinación es más difícil entre veintiocho países que entre seis, y que un gobierno económico debe sustentarse sobre un gobierno de la Unión que sea actor y no mero coordinador. La Comisión, en boca de su presidente Barroso, insistió en 2010 en la idea de que los Estados deben comprometerse con la unión económica, a riesgo de perder la unión monetaria de no hacerlo.

La crisis revela las carencias de la supervisión macroeconómica europea, en la periferia de la zona euro se percibe en la evolución de la balanza de pagos corrientes, el endeudamiento privado y la expansión del crédito. Con toda probabilidad, un control eficiente habría permitido predecir la fragilidad de Grecia, con una fuerte dependencia del crédito exterior y el déficit estructural en la balanza de pagos; también de España, expuesta a una burbuja crediticia, así como de Irlanda, sometida a una rápida expansión del crédito y al endeudamiento privado más alto de la Eurozona (378% de la RNB en 2007)³⁶⁰. La evolución de estos casos evidencia la pérdida de credibilidad de la Unión Europea, que se suma a la ausencia de logro de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, que pretendía un 3% de crecimiento y un nivel de empleo del 70% para el conjunto de la UE en 2010, quedándose la realidad en una tasa de empleo de 62,5% (Eurostat). Estos datos confirman las dificultades que supone la gestión intergubernamental, que se guía sólo por la obligación de alcanzar unos resultados abstractos, en ausencia de un programa político con medidas concretas y un calendario de implementación.

Como se ha dicho, la obligación de no incurrir en un déficit público excesivo es la principal norma de disciplina financiera a la que se someten los Estados miembros, para establecer las políticas presupuestarias nacionales. Cuando la Comisión aprecia una desviación entre los objetivos presupuestarios del programa y la ejecución del presupuesto nacional, susceptible de provocar déficit excesivo, dirige una recomendación al Consejo para que alerte al Estado miembro incumplidor, a fin de que éste adopte medidas de ajuste, en aplicación del

³⁵⁹ PADOA-SCHIOPPA, T., 2010

³⁶⁰ JAMET, J-F., 2011

mecanismo de alerta precoz (*early warning*). A esta fase previa le sigue una fase represiva, en la que el Consejo impone sanciones, sometidas al control del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.

Podemos partir de la base de la experiencia vivida en la evolución de los déficits públicos en la UE, que nos muestra claramente dos etapas. En la primera, desde 1970 hasta mediados de la década de 1980, los países se situaban cerca del equilibrio presupuestario. A partir de entonces, las cuentas públicas se fueron deteriorando en parte debido a la puesta en práctica de políticas fiscales expansivas, situando el peso del déficit público en niveles de hasta un 6 % sobre la RNB. Ciertamente es que todos los países habían reducido su déficit previamente al acceso a la unión monetaria, alcanzándose los niveles máximos en 1993.

La ausencia de un gobierno económico, no obstante, permitió que cada uno de los Estados miembros aplicara políticas distintas para contrarrestar los ciclos económicos recesivos, y algunos países incurrieron en déficit excesivo. Además, en momentos de cambio de ciclo económico, hay Estados miembros, como Alemania, que optan por aplicar políticas de restricción salarial, para recuperar la competitividad. Los sindicatos juegan un papel notable allí (porque dominan los procesos de negociación, especialmente en la metalurgia) y negocian tratando de maximizar el empleo, reduciendo el coste unitario del trabajo en relación con los socios comerciales de Alemania. Por el contrario, cuando los sindicatos no están expuestos a la competencia internacional, como por ejemplo los del sector público, en las negociaciones buscan maximizar los salarios del sector protegido, y esto puede acabar afectando a los salarios del sector no protegido, por el impacto inflacionista³⁶¹. De hecho, hay cifras que indican que los costes unitarios del trabajo han aumentado más en los sectores no expuestos (construcción y servicios) que en los expuestos (comunicaciones, industria y transporte), divergencia más acentuada en los países del sur de la Eurozona.

Estas diferentes políticas tienen un doble origen, por un lado la evolución salarial condiciona el consumo, al tiempo que se reducen las inversiones y el empleo; por otro, el aumento de los costes unitarios del trabajo se hace en detrimento de la balanza comercial, ya que las exportaciones bajan, y las importaciones crecen. Aunque a largo plazo ese fenómeno se corrige, el empleo se ajusta a la baja, como en España e Irlanda durante la crisis del euro, y el desequilibrio de las balanzas de pagos obliga al Estado miembro afectado a aplicar un ajuste.

Estos reveladores datos nos indican que también la política salarial debería ser tratada a nivel comunitario, o por lo menos en el Eurogrupo. En ausencia de una reacción contracíclica más precoz, y de herramientas de ajuste a corto plazo

³⁶¹ JAMET, J-F., 2010a

(como hemos dicho, la incapacidad de devaluar), los países con desequilibrios internos deberán seguir con un esfuerzo para mitigar los efectos de la burbuja, hasta lograr que ésta desaparezca, lo que implica la consiguiente reducción de la demanda interior, y el aumento del paro, además del gran ajuste de las finanzas públicas o una reducción salarial global. Es un ajuste complicado y la duración depende de la “tolerancia” de la población a los mismos, por lo que se trata de un desafío político.

Vemos, por tanto, que la crisis aporta el contexto idóneo para analizar el presente y el futuro de la moneda única. No podemos negar que el euro ha desempeñado una función aseguradora, como lo han hecho las reglas del mercado interior con las instituciones comunitarias, que han evitado los comportamientos proteccionistas por parte de los Estados miembros. Con todo, el carácter incompleto de esa gobernanza económica europea, que obviamente se traduce en la ausencia de una voz común, debilita la credibilidad de la política económica europea. Es precisamente en esta tesitura cuando surge con fuerza el concepto del gobierno económico europeo.

4.1.2. Los elementos federales en la gobernanza económica

Para estudiar la intervención pública de las instituciones europeas, que afecta a los distintos niveles de gobierno, es preciso establecer los niveles de gobierno y las competencias asumidas, tal como hemos descrito en el capítulo anterior. Para este ejercicio es especialmente relevante el uso del federalismo fiscal a modo de referencia.

Desde la teoría de la Hacienda pública se presta atención tanto a los motivos de la intervención pública en la economía como a sus efectos. Esto ofrece un gran potencial para la tesis federal. El argumento tradicional para la intervención es la existencia de los fallos del mercado. En el caso de la UE estos fallos tienen que ver con una incorrecta distribución de los recursos o de las rentas y con la ausencia de estabilidad económica, este último aspecto, muy evidente, en la crisis del euro. Como hemos dicho, la autoridad pública se fundamenta en dos instrumentos: el presupuesto y la regulación³⁶².

Las externalidades son una de las principales razones que llevan a los gobiernos a intervenir en la economía; se definen como decisiones de consumo, producción e inversión que toman los individuos, los hogares y las empresas y que afectan a terceros que no participan directamente en esas transacciones. Un gobierno adaptable al entorno económico es designado por el pueblo para poner

³⁶² JORDÁN GALDUF, J. M., 2002

en práctica las políticas de gestión de los bienes comunes³⁶³. En esta definición tiene su reflejo el concepto de legitimidad constitucional, quedando por definir qué se entiende por bienes comunes, siendo lo principal establecer si el bien que beneficia a todos los ciudadanos, evitando “la tragedia de los bienes comunes”³⁶⁴, cuando alguien intenta beneficiarse al máximo de forma individual de dichos bienes. Si se opta por la privatización del bien, el riesgo es que se limite su utilización, generando desigualdades que atenten contra la cohesión de los beneficiarios potenciales del recurso.

En el ámbito económico europeo, los bienes comunes derivan del proceso de convergencia económica, siendo sus límites bastante imprecisos. En estos momentos, los bienes comunes europeos son: el mercado interior (libertades de circulación), la agricultura (una política agrícola común destinada a garantizar el autoabastecimiento), el medio ambiente, la seguridad energética, las infraestructuras transfronterizas, las políticas de consumo, y, en la Eurozona, las variables que afectan a la moneda única (inflación, tasas de interés, tipo de cambio). Sin olvidar, no obstante, que en ocasiones estos bienes comunes también superan el límite de las fronteras europeas, convirtiéndose en bienes comunes internacionales, como es el caso de los recursos de los mares y los océanos. Hemos visto al relatar el reparto competencial que, en el gobierno económico, los bienes comunes que quedan bajo la competencia exclusiva de la Unión son el mercado interior, la política agrícola común, la política de competencia, la política comercial y la política monetaria.

A partir de aquí, un gobierno económico debería articular los instrumentos políticos para la gestión de los bienes comunes. El sistema europeo padece una cierta disfuncionalidad porque no existe una única *res pública*. Como se ha descrito, la Estrategia 2020 o cualquier tipo de desarrollo económico futuro creíble no podrán llevarse a cabo si no se aplican cambios fundamentales. A esta carencia de estrategia política económica, la crisis ha acrecentado el problema de las dudas sobre la viabilidad del euro, una vieja controversia entre los economistas, quienes, en todo caso, consideran prioritario dar relevancia a las decisiones económicas. En este sentido, sería útil dar pasos en el ámbito de la gobernanza, como veremos en posteriores capítulos.

Una de las medidas de fácil aplicación sería, por ejemplo, que el Eurogrupo contara con un gabinete permanente que hiciera las veces de consejo de análisis económico, algo similar al *Council of Economic Advisors* que existe en Estados Unidos. Esto es de particular pertinencia, puesto que la Eurozona carece de un pilar político o de un organismo que determine la estrategia y asegure la aplicación

³⁶³ COLLIGNON, S., 2009a
³⁶⁴ OSTROM, E., 1990

de la misma por parte de los Estados miembros. El intercambio de buenas prácticas propiciado por el Método Abierto de Coordinación no ofrece ninguna garantía de éxito. Ahora bien, en términos de viabilidad, la creación de un gobierno económico debe superar las divergencias económicas y políticas, y los problemas de naturaleza institucional.

Los Estados miembros no siempre comparten las mismas visiones económicas. Para Alemania, es esencial la estabilidad monetaria (no inflación) y con ella la independencia del BCE. En cambio, Francia vincula el control de la inflación y la creación de empleo. Esto tiene que ver con diferencias históricas en la manera de concebir el sistema, el grado de confianza entre los Estados, los prejuicios mutuos o la concepción del papel de la administración y de los servicios públicos. Algunos países de la periferia temen el desmantelamiento de su Estado del bienestar, mientras que, por ejemplo, Reino Unido y Chequia temen la reconstrucción de un Estado intervencionista a nivel europeo.

Ante estas dudas, el escenario a plantear es el de la refundación de una Unión Europea poscrisis, capaz de salvaguardar el modelo social europeo. Para llegar a esta conclusión, es importante ver la incidencia de la crisis financiera desencadenada en 2008, que dejó patente la debilidad del bloque comunitario para hacer frente a los choques asimétricos. En estos cinco años se han consensuado muchos instrumentos políticos de control y supervisión, que indican hasta qué punto era necesario un marco europeo para la preservación de la estabilidad financiera cuando los mercados están integrados, exigiendo una nueva arquitectura institucional macroprudencial para detectar riesgos sistémicos. La premisa es que un supervisor comunitario podría haber alertado del crecimiento insostenible del crédito, de las burbujas inmobiliarias, así como del déficit en cuenta corriente generado en algunos Estados miembros.

Cierto es que se espera que las posibles futuras crisis financieras vean sus efectos mitigados por el nuevo marco legislativo e institucional, pero para que la supervisión del sector financiero en la Unión Europea funcione hemos de asumir que los análisis nacionales de los indicadores de la crisis han fracasado por completo. El presidente del BCE, Trichet, afirmó que “había señales alarmantes, ya en 2006, indicando que los mercados mundiales funcionaban a su máxima capacidad y que la mínima modificación de las condiciones podría perturbar seriamente a los mercados financieros. [...] Conocíamos la tempestad, pero desconocíamos dónde ubicarla, así como sus causas ni cuándo se desencadenaría”.³⁶⁵

Veremos en el siguiente capítulo que, cuando se constituye una unión monetaria, se impone un federalismo presupuestario, tal como nos ilustran los

³⁶⁵ TRICHET, J-C., 2008

casos de dos estados federales, Alemania y los Estados Unidos, aunque una federación puramente monetaria es viable, pero muy frágil³⁶⁶. La unión monetaria garantiza a sus miembros una estabilidad en el cambio, pero les priva de un margen de maniobra político, ya que la política en un territorio acabará afectando al otro. Esta premisa subyace bajo la constitución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que contempla sanciones por parte de la Comisión a los Estados miembros incumplidores con los criterios de estabilidad de sus finanzas públicas. Dicho mecanismo ha sido superado por los nuevos instrumentos de gobernanza económica que veremos en el capítulo siguiente. Ahora bien, en el ámbito macroeconómico debería institucionalizarse una coordinación, por ejemplo mediante la creación de un Consejo de Análisis Económico³⁶⁷, que podría detectar y prevenir políticas presupuestarias en la Eurozona que han sido procíclicas, favoreciendo la aparición de burbujas.

Además, el federalismo presupuestario desempeña las clásicas funciones de estabilización y redistribución -aunque para ello los Estados deben renunciar a parte de su soberanía- y facilita las transferencias interregionales, en caso de choques asimétricos, y el relanzamiento global de la economía en la zona.

La carencia de un gobierno federal, ante intensas desigualdades estructurales, ha llevado a la aplicación de medidas coyunturales, en forma de instrumentos de rescate. Una federalización pasaría, por ejemplo, por la creación de los Eurobonos, obligaciones que la UE podría emitir a su nombre para financiar políticas comunitarias. Sea como fuere, se trata de mecanismos temporales, ya que a medio plazo se vislumbra el presupuesto comunitario como única herramienta estable para acabar con la debilidad del euro. Esta comunitarización no necesariamente ha de ir en contra del principio de subsidiariedad, ya que “la eficacia óptima desde el punto de vista presupuestario se produce cuando la utilización se realiza a nivel local, y la recaudación a nivel central”³⁶⁸, por lo que el federalismo presupuestario estaría estrechamente vinculado al federalismo fiscal. Cabe subrayar que estas no son reflexiones nuevas, el Informe Delors ya hacía referencia a que “por razones macroeconómicas interiores, la Comunidad necesita una estructura para determinar una dosificación coherente de las políticas monetarias y presupuestarias”.³⁶⁹

Esta estructura federal debe basarse en la confianza mutua, elemento que está presente desde el momento de la constitución de la CECA, confianza que se recupera³⁷⁰, no sólo en términos políticos, sino en términos de la propia sociedad europea, como sociedad en expansión, entendida como sociedad de solidaridad.

³⁶⁶ LEFEBVRE, M., 2004

³⁶⁷ JAMET, J-F., 2010b

³⁶⁸ MUSGRAVE, R. A., 1959

³⁶⁹ DELORS, J., 1989

³⁷⁰ PEYREFITTE, A., 2005

Ésta debería traducirse en políticas europeas con reflejo presupuestario, el cual puede tener varias interpretaciones: una pragmática, adaptada a los acontecimientos en el sistema monetario; o bien una política con objeto de facilitar una mejor integración.

Como veíamos en el apartado dedicado al estudio de los orígenes de las federaciones, la federalización facilita la unidad de mercado, y buen ejemplo de ello es la constitución federal suiza, que en sus orígenes permitió la existencia del mercado interior suizo como una unidad económica. Ciertamente es que en la Unión Europea el mercado único se articula institucionalmente mediante instrumentos que parcialmente constituyen gobierno económico, pero lo que define a los instrumentos decisorios en materia económica es más próximo a la gobernanza que al gobierno, por las enormes carencias que adolece, incluso tomando como base el Informe Mundell³⁷¹ sobre las áreas monetarias óptimas, que aboga por la existencia de las instituciones adecuadas para el funcionamiento de la política monetaria común, partiendo de la premisa de que dentro de las uniones monetarias se producen perturbaciones, que requieren de fondos de rescate o mecanismos políticos, en situaciones de desequilibrio financiero.

Buscando referentes históricos, Madison ya apuntaba en el número 44 de *The Federalist* que existía una relación entre las vertientes económica y política, desarrollando el concepto del riesgo que representaba el desorden monetario, siendo esa la raíz de la constitución monetaria. Existe un vínculo entre el nacimiento de la federación y el surgimiento de la constitución monetaria, y la posterior consagración de una moneda única y común a la federación. Así, en Estados Unidos, tras la independencia lograda en 1776, se produjo el nacimiento del dólar en 1792. Se da la circunstancia de que el nacimiento de la moneda única en EE.UU. no fue acompañado de la creación de un banco central, ya que la Reserva Federal no se creó hasta 121 años después de la instauración del dólar, es decir en 1913. Ciertamente es que los dos hechos están separados por un lapso de 16 años, pero si comparamos con el proceso que transcurre desde el nacimiento del Mercado Común y la consecución de la moneda única europea, veremos que ese lapso es bastante breve.

Desde la fundación de la Comunidad en 1957, con el Tratado de Roma, hasta el lanzamiento de la moneda única, el euro, en el año 2000, transcurrieron 43 años, un camino tortuoso que vio momentos de crisis, como el sonado fracaso del Plan Werner, de 1970, que establecía las medidas a tomar para la implantación de una moneda única en la Comunidad. Si el Plan Werner fue un fracaso, en cambio muchas de sus directrices no cayeron en saco roto y así se consiguió crear posteriormente el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)

³⁷¹ MUNDELL, R. A., 1961

que, bajo el auspicio del Banco Central Europeo, garantizaría la viabilidad institucional del euro.

Por lo demás, el impulso dado al gobierno económico en común, especialmente en el seno de la Eurozona, ha abierto un nuevo frente de batalla entre instituciones comunitarias. Tradicionalmente, las reuniones del Eurogrupo tienen lugar la noche anterior a las cumbres formales del ECOFIN, y a ellas asiste el comisario de Economía. Se considera que la Comisión es el organismo europeo mejor capacitado administrativamente para liderar la unión económica y fiscal, dado su papel supervisor en el proceso del “semestre europeo”, acercándose al papel de una institución federal³⁷², aunque que debe enfrentarse a la oposición de los Estados, para llevar a cabo algunas de las funciones de supervisión y ejecución que reclama (se verá en el caso de la supervisión bancaria).

4.2. Relevancia del sistema presupuestario en el marco federal

Habiendo dicho que la regulación y el presupuesto son los dos grandes instrumentos de que disponen las instituciones para alcanzar los fines que se les atribuyen, es muy pertinente abrir esta revisión del sistema financiero de la UE, recuperando conceptos del federalismo desde un punto de vista económico. Aquí cabe mencionar el federalismo fiscal, teoría que se basa en principios económicos y busca establecer directrices para un reparto de responsabilidad entre los gobiernos. Como teoría se centra en las características de los bienes públicos que proporcionan los gobiernos, es decir, la variación de la demanda de bienes públicos y la distribución geográfica de sus beneficios, así como los costes de producción, en especial en las economías de escala. Cuando las economías de escala son importantes, el coste por unidad de producción cae al crecer la escala de producción. En este caso se considera que el sistema federal permite a los ciudadanos obtener beneficios, tanto de la centralización como de la descentralización; de la primera, por el ahorro en la producción de bienes públicos, y, de la segunda, por la variedad en la provisión de bienes públicos según preferencias. En su forma ideal, la competencia fiscal puede interpretarse como un “regulador invisible”³⁷³, poniendo valor al efecto acelerador de la competencia en el ámbito público. En cuanto a los matices ideológicos del concepto federalismo fiscal, desde el punto de vista más conservador, se alabará la competencia fiscal porque reprime las tendencias de “desplumar al rico”, pero se criticará porque no garantiza el desarrollo económico. Desde el punto de vista contrario, se criticará

³⁷² COUNCIL FOR THE FUTURE OF EUROPE, 2011

³⁷³ SHANNON, J., 1991

que favorezca la tendencia a “empobrecer al vecino”³⁷⁴, lo que haría de dicha competencia algo dañino. Sin ánimo de entrar en confrontaciones ideológicas, sí es cierto que la competencia de tipo fiscal tiene un efecto acelerador sobre los bienes públicos, gracias a dos fenómenos, el primero “puntero” y el segundo “repunte”. El efecto “puntero” es el que se produce, por ejemplo, en los ámbitos de la educación o la innovación, cuando surge un competidor importante. Dicho efecto obliga a realizar mayores inversiones para igualar a los estados punteros. Este efecto va vinculado al efecto “repunte”, que se refiere a los estados con menos recursos y con menos servicios, que se ven impulsados a subir impuestos para poder igualar a los otros y no quedarse atrás. En ambos casos los gobiernos de los Estados están pagando un precio fiscal por la competencia. En este sentido, Oates y Schwab³⁷⁵ ponen un buen ejemplo: supongamos que las comunidades donde hay un alto crecimiento, establecen impuestos altos para sufragar inversión pública en infraestructuras, las cuales se han hecho necesarias debido al crecimiento. Sería difícil valorar estos dos efectos econométricamente, ya que si fueran de magnitudes similares podríamos afirmar que los impuestos no tienen efecto sobre las decisiones de las empresas. Para estos autores los impuestos locales no distorsionan las decisiones económicas, si hay competencia entre jurisdicciones, sino que actúan como precios, representando el coste social marginal de los bienes que consumen hogares o empresas. Asimismo valoran positivamente la competencia fiscal, siempre que exista un gobierno federal que realice la función redistributiva. Para que el sector público pueda desempeñar sus funciones y establecer objetivos en sus áreas competenciales. Hemos visto en el capítulo anterior que en la UE se establecen tres o cuatro niveles para el ejercicio de autoridad, el local, el regional, el nacional y el comunitario. El federalismo fiscal defiende la descentralización de la función de asignación, junto con la centralización de las funciones de redistribución y de estabilización.

4.2.1. El desarrollo presupuestario en la UE

La propuesta de centralización de las grandes funciones de redistribución y de estabilización, que realizamos aquí, se fundamenta en la ineficacia en la consecución de los objetivos macroeconómicos. En el caso de la UE se produce una ausencia de equivalencia fiscal³⁷⁶. Por equivalencia fiscal se entiende la coincidencia en el área sobre la que se extienden los beneficios de la asignación de los recursos y el área de la intervención pública, es decir que las acciones de

³⁷⁴ KENYON, D. A.; KINAID, J. (eds.), 1991

³⁷⁵ OATES, W. E.; SCHWAB, R. M., 1991

³⁷⁶ BARBERÁN, R., 2002

los distintos niveles de gobierno sean perfectamente identificables. En el caso de la UE, podemos decir que el mercado único debería tender a producir una mayor homogeneización de las preferencias, en ausencia de una plena convergencia económica, resultando fundamental el recurso a los tributos para las funciones estabilizadoras, que deben recaer siempre en un gobierno central.

Gestión presupuestaria

Las posibilidades académicas que nos brinda el análisis del presupuesto europeo son múltiples, partiendo de la evidencia de que su dimensión es excesivamente reducida para su potencialidad política. El escaso tamaño relativo de la actividad financiera y presupuestaria propia de la UE, revela la incapacidad para provisionar bienes públicos de ámbito europeo, por no hablar de las políticas de redistribución. Con todo, existe en la UE un ciclo presupuestario que ha tenido cierta relevancia en algunas políticas estructurales. De hecho, a lo largo de la historia, se han producido conflicto en las dos ramas de la autoridad presupuestaria (Parlamento y Consejo) a la hora de establecer las líneas de gasto y los mecanismos de financiación. El presupuesto ha estado centrado en el desarrollo de las políticas comunitarias en el ámbito agrícola (PAC) y de la cohesión económica y social. La política de cohesión ha sido uno de los ejes del gasto comunitario, y fue ampliamente valorada en el Informe MacDougall³⁷⁷, donde se establecían sus costes, llegando a la conclusión de que para que la cohesión pueda realizarse con eficacia éste debe superar el umbral de un hipotético 4% de la RNB, una cifra que parece pequeña, pero que es enorme para un presupuesto que, no sólo es inferior a esa cifra, sino que se sigue negociando a partir de saldos presupuestarios. La potencialidad del presupuesto abriría otras opciones, como la competitividad empresarial, en el sentido expresado por Stiglitz³⁷⁸, cuando aduce que no son las economías, sino las empresas las que compiten, y más en los contextos que venimos describiendo - en especial con el deterioro de la situación económica - cuando es preciso incrementar la capacidad de inversión europea. Esta capacidad se traduciría en inversión en bienes comunes, como educación, infraestructuras, innovación, todos elementos incidentes sobre el crecimiento. Ninguna de las medidas para combatir la crisis se podrá implementar sin un aumento del presupuesto, y hoy nos encontramos lejos de poder superar esa barrera establecida del techo presupuestario en el 1,24% de la RNB de la UE.

En el capítulo de opciones para poder incrementar la dotación presupuestaria, se han propuesto medidas como: a) formalizar la vinculación entre los presupuestos nacionales y el comunitario para incrementar los proyectos

³⁷⁷ MACDOUGALL, D. et al., 1977

³⁷⁸ STIGLITZ, J. E., 2002

conjuntos; b) aumentar la dotación presupuestaria de los Estados miembros; c) dotar al BEI de más medios para proyectos de innovación, y d) reforzar la inversión europea en las iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) que ya están en marcha, para fomentar la movilidad laboral y relanzar la política industrial europea.

Si consideramos que el presupuesto es la traducción de una determinada visión política, desde instancias oficiales se afirma que el presupuesto de la Unión Europea es el mecanismo de la identidad y solidaridad entre los miembros de la UE. Sin embargo, la realidad es que el presupuesto tiene una dimensión extremadamente reducida, y que está sometido a complicadas negociaciones presupuestarias, propiciadas por las posiciones de determinados gobiernos ante las devoluciones (como el cheque británico). El gasto se reparte entre los Estados miembros de acuerdo con su estructura regional, federal o centralizada, y son los Estados los que realizan el gasto del 80% del presupuesto europeo. La reclamada necesidad de europeizar y dar plena relevancia a las decisiones políticas por parte de la Comisión y del Parlamento Europeo es compartida también por gran parte del mundo académico, que de forma general indica que la dimensión actual del presupuesto europeo no permite que éste realice ninguna de las funciones presupuestarias clásicas, es decir la redistribución y la estabilización³⁷⁹. Hay otras variables, como la presencia de los actores regionales, que tradicionalmente viene considerando el presupuesto comunitario como un medio de financiación más sólido e independiente que las transferencias nacionales. No obstante, en el contexto del Tratado de Lisboa, cabe decir que el marco financiero plurianual garantiza la evolución ordenada del gasto, dentro del límite establecido para los recursos propios, existiendo, desde 1992, dos límites distintos, el de gastos (objeto propiamente dicho del marco plurianual), situado en torno al 1 % de la RNB en créditos de pago; y el de ingresos, establecido en las decisiones del Consejo, y que alcanza el 1,23 % en créditos de pago y el 1,29 % en créditos de compromiso, tras la introducción de las nuevas reglas de contabilidad internacional en 2010. Para que la solidaridad interterritorial de carácter federal sea posible, la cifra adecuada debería acercarse al 7% de la RNB, para lo cual deberían aplicarse modificaciones que permitieran separar la negociación sobre el presupuesto destinado a los bienes comunes europeos. Ante la dificultad de aumentar los recursos, se plantea la creación de una fiscalidad europea, y así se han manifestado iniciativas a favor de transferir la fiscalidad de las empresas a la Unión, también hay propuestas de una tasa medioambiental, en forma de recurso propio, destinada a sufragar bienes comunes europeos, a diferencia de las políticas redistributivas o los gastos de funcionamiento. En todo caso es

³⁷⁹ PADOA-SCHIOPPA, T., 1987

imprescindible dirigirse hacia la armonización fiscal como la forma más idónea para reforzar el mercado interior, que sufre distorsiones fiscales.

El presupuesto de la Unión Europea

Los tres tratados independientes que dieron lugar a las Comunidades Europeas (CECA, CEE y EURATOM) establecían sus propias disposiciones financieras, llegando a coexistir en las primeras etapas cinco presupuestos distintos. Esta situación se mantuvo hasta 1968, cuando el presupuesto administrativo de la CECA, el presupuesto de funcionamiento del EURATOM, y el presupuesto de la CEE, fueron substituidos por el presupuesto general de las Comunidades Europeas, mientras que en 1971 también se integró el presupuesto de investigación e inversiones del EURATOM. Aunque en 2002 expiró el Tratado CECA, su presupuesto de operaciones se mantuvo independiente por sus especificidades en la financiación y en la atribución del poder presupuestario, ya que se financiaba mediante la exacción CECA sobre el valor de la producción siderúrgica y de carbón, un impuesto sometido a la autoridad de la Comisión, siendo por ende un presupuesto de carácter realmente comunitario, a pesar de que, por montante, su importancia fue sólo relativa. El destino de los recursos de este presupuesto era cofinanciar ayudas sociales para los trabajadores CECA que padecían las consecuencias de la reestructuración de los sectores del carbón y del acero, así como financiar ayudas a la investigación en el sector. El proceso de establecimiento del presupuesto general se ha modificado. En el Tratado de Luxemburgo (1970) y en el de Bruselas (1975) se fijó el actual reparto de poder entre el Consejo y el Parlamento, y desde entonces se han producido acuerdos interinstitucionales entre las dos ramas de la autoridad presupuestaria y la Comisión, aunque el presupuesto comunitario es fundamentalmente operativo, en el sentido de que refleja las funciones transferidas por los Estados miembros a la UE, y que se financia mediante el sistema de recursos propios. En términos de gasto, la manifestación principal de este presupuesto hasta la fecha ha sido la política agrícola, y, en segundo lugar, las políticas de cohesión. Asimismo, el presupuesto general europeo se rige por los cinco principios básicos establecidos en los tratados, y en el reglamento financiero: unidad, universalidad, anualidad, equilibrio y especialidad.

El Parlamento Europeo se viene haciendo eco de uno de los grandes problemas del presupuesto de la Unión, que es el déficit fiscal. Así lo constata el informe sobre las carencias presupuestarias presentado por Haug, Lamassoure y Verhofstadt³⁸⁰, el cual plantea el problema de los recursos propios, estableciendo la necesidad de un presupuesto federal y la conveniencia de iniciar un debate en

³⁸⁰ HAUG, J.; LAMASSOURE, A.; VERHOFSTAD, G., 2011

que los partidos políticos planteen que algunos bienes públicos (pleno empleo, seguridad, economía verde...) se pueden alcanzar con mayor éxito y a menor coste desde un gobierno federal europeo con capacidad financiera autónoma.

El Marco Financiero Plurianual (MFP)

El Marco Financiero Plurianual no estaba recogido en los tratados y era objeto de un acuerdo interinstitucional antes de la entrada en vigor del TFUE el 1 de diciembre de 2009. El TFUE (art. 312) otorga un estatus legalmente vinculante al MFP, que determina los techos presupuestarios en compromisos por tipo de gasto, y los techos anuales de pago. En junio de 2011, se inició el debate sobre el marco presupuestario 2014-2020, en una primera aproximación que vaticinaba la práctica congelación del presupuesto, en la línea de la Carta de los Cinco³⁸¹ presentada en diciembre de 2010 por cinco Estados "contribuyentes netos" (Francia, Alemania, Reino Unido, Holanda y Finlandia), quienes solicitaban la congelación presupuestaria hasta 2020. El comunicado de los "Cinco" se encontró con la férrea oposición del bloque de los países del Este, en pleno proceso de recepción de ayudas al desarrollo regional y políticas de cohesión. El Parlamento Europeo, en el plenario de junio, votó, por lo demás, no sólo contra la congelación, sino que propuso un incremento del 5% en el monto total, justificado sobre el peso político y estratégico del programa Europa 2020, totalmente inasumible sin una dotación presupuestaria correcta. La Comisión defendió el aumento del 5%, al tiempo que proponía suprimir o simplificar las devoluciones, no sólo el cheque británico, sino también las compensaciones que reciben Holanda, Suecia, Austria y Alemania, precisamente por su contribución al fondo británico. Recordemos que, desde 1984, se da carta de naturaleza permanente al trato especial al Reino Unido en materia de recursos propios, lo que le permite reducir sus pagos por IVA, mediante el acuerdo que es informalmente conocido como "cheque británico". Esta figura representa la devolución que la UE realiza cada año al Reino Unido de una parte del dinero que éste aporta al presupuesto comunitario. El origen de dicha fórmula se remonta al Consejo de Fontainebleau, en 1984, cuando Margaret Thatcher consiguió este privilegio a raíz de una negociación entroncada con el problema de la PAC, que en aquel momento absorbía las tres cuartas partes del presupuesto comunitario, al tiempo que el Reino Unido apenas recibía fondos por este concepto. A día de hoy, este sistema sigue siendo un quebradero de cabeza para el desarrollo presupuestario. No olvidemos que el presupuesto europeo siempre está en equilibrio, no supera el gasto predefinido, y que la Comisión sigue interpretando el presupuesto como herramienta de cohesión, función para la que fue concebido en sus inicios, y que cobra relevancia justamente en un ciclo

³⁸¹ REUTERS, 2010

económico de crisis como el actual. La importancia económica del presupuesto se ha ido incrementando, aunque escasamente, y, a pesar de ello, los grandes agregados del presupuesto no reflejan adecuadamente los avances en la integración europea. El minimalismo se debe a que, en los ámbitos del mercado interior y la unión monetaria, la intervención comunitaria no tiene reflejo presupuestario, y a que el gasto no muestra los cambios que se han realizado en la estructura del presupuesto. En general, el MFP tiene un carácter de intervención, dado el escaso peso de los gastos administrativos. En cuanto a su desarrollo, el presupuesto general sigue un ciclo similar al presupuesto de cualquier administración pública, y consta de tres etapas diferenciadas: elaboración y aprobación, ejecución y control. El acuerdo interinstitucional del MFP se adopta por unanimidad, y se define en el anexo I del acuerdo entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, siendo fundamental para programar los gastos comunitarios en un período concreto. El marco financiero tiene la voluntad triple de previsibilidad, estabilidad y continuidad, es decir, por un lado, fijar el importe máximo y composición del gasto (techo total por categorías) y, por otro, mejorar el desarrollo presupuestario (evitar discrepancias entre instituciones). Establece límites máximos presupuestarios para las grandes categorías de los gastos de la Unión, dentro de los límites de los recursos propios disponibles, y marca las prioridades presupuestarias de la UE, además de constituir un elemento de su comunicación política. Desde 1992, coincidiendo con la aprobación del primer Paquete Delors, se han producido ya cuatro revisiones del marco financiero. Si en el anterior MFP 2007-2013 los compromisos alcanzaron los 994.000 millones de euros, y los pagos 943.000 millones, en el acuerdo para 2014-2020 se han establecido 960.000 millones para compromisos y 908.000 millones para los pagos. En cuanto al futuro de este marco presupuestario, este es un elemento claramente deficitario para dar respuesta a las necesidades energéticas, medioambientales o sociales. Tradicionalmente, el MFP ha funcionado mediante grandes rúbricas técnicas, como agricultura, fondos estructurales, política interior, acciones exteriores. En cambio, desde 2007, tienen un carácter más político y se habla de crecimiento, conservación de los recursos naturales o competitividad. En las áreas de su competencia exclusiva, la UE dispone de una masa crítica presupuestaria, mientras que en el caso de las competencias compartidas, la financiación procede mayormente de los Estados miembros, desempeñando el nivel comunitario una función de coordinación. Los principios de actuación que manejan los grupos políticos de cara al futuro son comunitarios, pero cada Estado miembro fija su propio posicionamiento interno y no existe una traducción formal de las prioridades. Algunos Estados miembros presionan para que el presupuesto tenga una orientación hacia el crecimiento, por

ejemplo mediante el aumento de los recursos para el desempleo juvenil. Ciertamente es que estas consideraciones ya aparecían en el Informe Sapir de 2003, aunque, por ejemplo, los fondos de cohesión se han sometido a un proceso de reducción progresiva (*phasing out*), lo que permite mantener temporalmente las ayudas europeas a las regiones que dejan de ser elegibles a los objetivos comunitarios. En la negociación de la Política Agrícola Común hay un debate sobre los verdaderos beneficiarios, si las regiones más pobres de los Estados más pobres, o las regiones pobres de los Estados prósperos; en el caso de los fondos estructurales, éstos fueron la primera herramienta de la política de cohesión y solidaridad presupuestaria entre los Estados miembros, ya que actúan como aceleradores de crecimiento y permiten inversiones que de otro modo no serían viables. Actualmente, estos fondos se debilitan, pues se interpreta que no deben asistir indefinidamente a las economías nacionales, y así lo insinuó la canciller Merkel, cuando afirmó que los países laxos con la disciplina del déficit podrían quedar privados de la ayuda presupuestaria europea³⁸².

Este debate se relaciona con la solidaridad europea. Por un lado, existe la lectura de que los fondos estructurales deben reservarse a los Estados y regiones más pobres, y por otro, la opción de ayudar a regiones ricas que estén atravesando dificultades. El Parlamento Europeo ha alertado sobre el riesgo de que algunos programas queden sin financiación (aunque está por definir si será *Connecting Europe Facility, Erasmus, Horizon 2020...*), manifestando su voluntad de negociar algunos cambios en el MFP. En el procedimiento de codecisión se podrían legislar esos cambios, sin volver a negociar el MFP, siempre que no sean en los ámbitos de infraestructuras de largo alcance o la PAC. Ante la incertidumbre de escenarios, lo que ha propuesto el Parlamento Europeo es una renegociación a medio plazo, usando la mayoría cualificada, mediante la cláusula de pasarela que recoge el Tratado de Lisboa (art. 312.2), con un calendario que asegure la vinculación de la nueva cámara electa tras 2014. El Parlamento también ha expresado su preocupación sobre la capacidad de cumplir con las funciones de la UE, según el TFUE (art. 323), exigiendo un mayor margen de flexibilidad para poder, de forma automática: a) disponer de margen para traspasar recursos de unas partidas a otras; b) disponer de los márgenes de compromisos no utilizados de años anteriores para asignarlos a distintas partidas en el proceso presupuestario anual. El Parlamento, además, considera que el margen de contingencia debería actuar como un fondo específico más allá del techo de compromisos que establece el MFP. El grupo ALDE ha expresado su preocupación sobre la cuestión técnica de las multas en el marco de las reglas de competencia. La Comisión recauda cada año un monto por ese concepto (se

³⁸² SANCHIS, M., 2012

considera bajo el epígrafe de “Otros ingresos del presupuesto de la UE”), que deberá calcularse al margen de las contribuciones de cada Estado, sin disminuir las mismas. Tanto la Comisión como el Parlamento desean aumentar la flexibilidad legislativa para el uso de instrumentos de financiación (del 5% al 10%). Precisamente, el Parlamento Europeo se ha pronunciado a favor de la propuesta de algunos Estados miembros de que las negociaciones sobre el MFP incluyan una «cláusula de revisión» para 2015 y 2016, lo que permitiría incrementar los presupuestos mientras se están aplicando, con objeto de promover el empleo juvenil y la financiación a las PYME³⁸³. Este debate se suma a otras cuestiones, ya indicadas, referentes al desarrollo del ámbito presupuestario, como la creación de nuevos recursos propios y la unidad del presupuesto de la UE.

4.2.2. Los instrumentos de financiación de la UE

Recursos y fiscalidad

En el ámbito del desarrollo de la gobernanza económica, la fiscalidad es de gran relevancia, ya que afecta directamente a la soberanía de los Estados miembros. Si se aplica el principio de territorialidad a la fiscalidad se obtienen cuatro conclusiones³⁸⁴: a) el legislador estatal reduce su ámbito de aplicación mediante elementos territoriales, como trabajar o residir en determinado Estado; b) el legislador determina en qué grado los impuestos benefician a los residentes en otro Estado; c) el legislador decide cómo una persona puede deducirse costes en un Estado, y d) el legislador sólo beneficia a su territorio. Esto genera un debate en la Unión, dado que existe un principio de no discriminación muy visible en el mercado interior, que puede llegar a afectar la propia soberanía fiscal de los Estados miembros - a pesar de que ésta sea una competencia exclusiva nacional - como se constata a través de las sentencias del TJCE en los conflictos de competencias o prácticas proteccionistas y discriminatorias de algunas legislaciones nacionales hacia productos de otros Estados miembros. El Tribunal legisla para corregir la legislación nacional, de manera que ésta no altere la unidad de mercado. En este sentido, cabe destacar que las cuatro libertades que contempla el mercado interior tienen consecuencias directas sobre el principio de territorialidad, ya que la necesidad que tienen los Estados miembros de velar por el cumplimiento de sus propias leyes y de las normas del Mercado Común constituye un caso claro de desmantelamiento de las fronteras territoriales.

³⁸³ PARLAMENTO EUROPEO, 2013

³⁸⁴ CORNELISSEN, R., 1996

Hay ciertos ámbitos que expresan la necesidad de una mayor integración política³⁸⁵. Como se ha dicho, el poder fiscal es un elemento de la soberanía de los Estados miembros, a pesar de que las fuerzas del mercado hayan forzado a la pérdida de su potestad absoluta, como se aprecia en sentencias sobre el trato discriminatorio a trabajadores migrantes, ya que la ley comunitaria se ve forzada a superar el principio de la territorialidad para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de movimiento.

En el ámbito de los instrumentos de financiación, la UE dista mucho de encontrarse en un escenario de federalismo fiscal. Ahora bien, veremos en los apartados dedicados a la crisis del euro, que sí se han producido actuaciones en materia de armonización fiscal. Del mismo modo, algunas regulaciones en el ámbito del mercado interior, van en la línea de la armonización. Como veremos, la mayor parte de los recursos de la UE proceden de las aportaciones de los Estados miembros. La Unión Europea no tiene una política fiscal propiamente dicha, sino que se basa en un presupuesto operativo de reducidas dimensiones. De forma estricta, no existen gastos e ingresos públicos que se destinen a financiar las grandes políticas. No obstante, la Unión tiene incidencia en las políticas fiscales nacionales. Hasta la fecha las decisiones políticas en el ámbito fiscal, desde el punto de vista comunitario, han tenido un carácter evolutivo en función de los objetivos que definen los tratados. En el caso de la Unión Económica y Monetaria existen mecanismos de contención fiscal para impedir las posiciones deficitarias de los Estados miembros. Algunas de las consecuencias de la crisis del euro nos permiten cuestionar si estos criterios conducen al éxito, o, si por el contrario, sería necesario tener en cuenta las asimetrías, las distintas condiciones de los Estados miembros e incluso la conveniencia de un presupuesto centralizado de carácter federal, para paliar las diferencias y buscar el equilibrio territorial, en tanto en cuanto se ha cedido la soberanía monetaria. Ha habido varios intentos por lograr una mayor armonización fiscal, pero incluso desde el punto de vista de la coordinación fiscal los avances son escasos, a pesar de que la Comisión, ya en 1997, apuntara a la necesidad de hacer frente a la competencia fiscal en la UE³⁸⁶. El principal interés de la Comisión es armonizar para hacer real el mercado interior, aumentando la plena movilidad de los factores. Se insiste en la necesidad de que los sistemas impositivos contribuyan a la mayor eficacia posible del mercado interior. El grado de armonización depende del área fiscal, por ejemplo, la imposición indirecta requiere que las legislaciones nacionales sean muy similares, a pesar de que en este campo rija la toma de decisiones por unanimidad. En general, la Comisión dispondría de mayor espectro de actuación, ya que podría

³⁸⁵ VANISTENDAEL, F. J., 2000

³⁸⁶ COMISIÓN EUROPEA, 1997

utilizar los mecanismos de infracción, en caso de que las leyes nacionales en temas fiscales contravengan los principios de los tratados, en el sentido de eliminar las barreras en el mercado interior. La experiencia indica que la amplia jurisprudencia sobre mercado interior facilita que la Comisión pueda presentar propuestas legislativas comunes, encaminadas a una mayor armonización entre los Estados miembros.

Actualmente, el principal instrumento de la actividad financiera comunitaria es el presupuesto general, a pesar de que también realiza otras actividades de préstamo y transferencia de recursos a través del BEI, pero estas son actividades secundarias. En 2011, la Comisión presentó propuestas de reforma de los recursos propios de la Unión³⁸⁷, ante una dependencia excesiva de los presupuestos nacionales. Se criticaba el sistema de financiación por recursos propios, que ha prevalecido desde el Tratado de Roma. En 1970 y 1988 se fijaron los recursos propios tradicionales, y el recurso IVA, aunque recaudado a través de los Estados miembros.

De los tres recursos actuales, sólo los derechos de aduana son un impuesto comunitario, mientras que el recurso IVA y el recurso por RNB suponen entre un 80% y un 90% de la financiación, destacando la relevancia de las contribuciones nacionales. El Tratado de Lisboa (art. 311) establece que “La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto será financiado íntegramente con cargo a los recursos propios. El Consejo adoptará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, una decisión que establezca las disposiciones aplicables al sistema de recursos propios de la Unión. En este contexto se podrá establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir una categoría existente. Dicha decisión sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.” Otra de las reglas presupuestarias es el equilibrio automático, de modo que los recursos se ajustan a los gastos (TFUE, art. 310).

Estas limitaciones dejan ver sus efectos, especialmente, en los contextos de crisis económica, donde cualquier ambición política queda limitada por la incapacidad presupuestaria. La práctica generalización de la codecisión entre el Parlamento y el Consejo, las dos ramas de la autoridad presupuestaria, no se aplica a los recursos propios³⁸⁸.

En el ámbito de los avances de carácter federal, la Comisión presentó una propuesta legislativa en 2011, relativa a los recursos propios, para la simplificación

³⁸⁷ BREHON, N.-J., 2012
³⁸⁸ BREHON, N.-J., 2012

del recurso IVA, aplicando un porcentaje sobre la tasa normal. En la misma propuesta, se sugería la creación de un impuesto sobre transacciones financieras³⁸⁹. El impuesto sobre las transacciones financieras sí se ha adoptado en el marco de la cooperación reforzada entre once Estados miembros, aunque la recaudación no engrosará el presupuesto comunitario, sino los de los Estados miembros. Paralelamente, la negociación del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 que tuvo lugar en febrero de 2013, reveló, una vez más, el papel de las negociaciones intergubernamentales respecto al reparto de gasto, habiéndose producido, además, una reducción con respecto al presupuesto anterior por primera vez en la historia de la UE. Uno de los errores de base es la falta de una correcta definición de la autonomía financiera de la UE. Desde la posición defendida en esta tesis, el fracaso en el proceso de integración se refleja en el tamaño del presupuesto comunitario como resultado de la falta de competencias en cuanto a provisión de bienes públicos, de políticas de redistribución de la renta y de una política fiscal propia. A pesar de todo, los agentes económicos se ven condicionados por la existencia de la Unión Económica y Monetaria, y esto se traduce en que el sector público debe ajustar sus políticas macroeconómicas a los compromisos del entorno institucional europeo, donde se espera que la política fiscal adquiera una importancia crucial para llevar a cabo políticas de estabilización. En este sentido, sería importante disponer de un presupuesto centralizado útil y adecuado como instrumento de estabilización macroeconómica. Como ya se ha dicho, ahora, el presupuesto centralizado tiene un peso muy reducido y las políticas fiscales son básicamente competencia de las autoridades nacionales, con el riesgo de desbordamiento³⁹⁰ de las políticas fiscales entre los distintos Estados miembros.

El sistema de financiación. Los ingresos

La estructura de la financiación que reflejan los presupuestos actuales es el resultado de un proceso de cambio continuo, que tiene su origen en el sistema

³⁸⁹ EUROPEAN COMMISSION, 2011b

³⁹⁰ Las autoridades de un Estado miembro deciden el signo de su política fiscal, es decir si es más o menos expansiva, en función de la demanda agregada de otros países de la UEM, a través de tres canales: el comercio exterior, los tipos de interés y los tipos de cambio. En el primer caso, aumentar las exportaciones si hay expansión fiscal en un país, supone para el resto de países un aumento de su demanda agregada. Los otros dos canales actúan en sentido contrario. En el caso de los tipos de interés, puede haber una variación de la demanda global que suponga riesgo inflacionista, y el BCE puede recurrir a una acción compensatoria. Imaginemos un caso en que un gobierno emita deuda para financiar un déficit público, esto podría implicar un aumento de la prima de riesgo por insolvencia del país, y que esto se transmita a las emisiones de deuda de los demás gobiernos. El resultado neto de estos tres efectos es el desbordamiento de la política fiscal de un país sobre el resto, lo que justifica el diseño coordinador de las políticas fiscales.

inicial de contribuciones financieras estatales, vigente hasta 1970. En el periodo inicial la CECA se financiaba con cargo a sus recursos propios; la CEE y la EURATOM mediante las contribuciones financieras de los Estados miembros, según las claves de reparto fijadas en los tratados, que preveían la posible creación de recursos propios vinculados a la Unión Aduanera. En una Decisión del Consejo de Luxemburgo, en 1970, se establecieron como recursos propios de la Comunidad las exacciones agrícolas, las cotizaciones del azúcar, los derechos aduaneros y el recurso IVA, quedando éste como un recurso complementario, ya que el tipo a aplicar a la base IVA se determinaba durante el procedimiento presupuestario, con el fin de equilibrar los ingresos y los gastos.

El equilibrio financiero del presupuesto se consiguió mediante contribuciones estatales transitorias, hasta 1979, en que se implantó plenamente el sistema de recursos propios. La Comunidad, históricamente, percibe íntegramente sus recursos propios (tradicionales, IVA y según RNB) de acuerdo con este calendario: i) exacciones reguladoras agrícolas y cotizaciones del azúcar, desde 1971; ii) cotizaciones de la isoglucosa, desde 1977; iii) derechos de aduana, progresivamente entre 1971 y 1975, iv) recurso IVA, desde 1979, y v) recursos propios RNB (1988).

En el sistema de financiación actual, los gastos se financian a partir de distintas fuentes, la mayoría de las cuales se agrupan bajo la denominación genérica de recursos propios. Estos recursos están asignados a la Comunidad de forma definitiva y le corresponden por derecho propio, si bien la recaudación de los mismos la realizan los Estados miembros, de acuerdo con su propia normativa nacional, adaptada a las exigencias comunitarias. Actualmente, los recursos propios de la UE sólo representan el 15% del total, mientras que el restante 85% es financiado mediante contribuciones directas de los Estados miembros, de las cuales el 74% proceden de contribuciones sobre RNB, mientras que el 11% restante procede del IVA recaudado por las autoridades estatales. Los recursos propios tradicionales proceden directamente de la existencia de un espacio aduanero unificado, por lo que no es posible su atribución nacional, siendo ingresos altamente rígidos, concebidos para proteger el mercado comunitario de la competencia de terceros países. Su evolución se ve afectada por las políticas agraria y comercial, por lo que no serían idóneos como base para la financiación del presupuesto. Los Estados miembros retienen un 25 % del total a ingresar por estos recursos en concepto de gastos de recaudación.

En el global de los recursos, las aportaciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario resultan muy desiguales. La relación entre las contribuciones al presupuesto europeo y el tamaño de las economías explica el esfuerzo relativo de cada Estado miembro. Para esta valoración sería preciso

establecer el tipo de bienes públicos que se contemplan en el marco político europeo, es decir, si se va a trabajar sobre bienes públicos generales o territoriales, algo que afecta entre otras políticas a la PAC, que se sustenta sobre pagos directos territoriales. También sería pertinente analizar la cofinanciación como sustento de las políticas públicas europeas y, en particular, de la cohesión, basada en la financiación compartida entre los Estados miembros, incluidas las regiones y los entes locales, y los Fondos comunitarios.

Recursos propios tradicionales

Los recursos propios tradicionales incluyen los derechos de aduana, las cotizaciones del azúcar e isoglucosa, y las exacciones reguladoras agrícolas. Los derechos de aduana se derivan de la aplicación del arancel aduanero común al valor en aduana de los productos importados de terceros países, y de exacciones que las instituciones comunitarias aplican a los intercambios con terceros (p. ej. derechos *antidumping*). Su evolución depende de las políticas comerciales de la Comunidad, sobre todo de los compromisos alcanzados en las rondas negociadoras de la OMC, y de la competitividad de la economía europea. Las cotizaciones del azúcar e isoglucosa son exacciones que gravan su producción y, en el caso del azúcar, su almacenamiento. Tienen obligación de pagarlas las empresas del sector y su evolución depende del comportamiento de ambos sectores de producción. Su objetivo es reducir los excedentes y cubrir los gastos de regulación y sostenimiento de estos mercados. Las exacciones agrícolas son impuestos variables que gravan las importaciones de productos agrícolas, así como derechos establecidos por la Comunidad para los intercambios con los países no miembros en el marco de la PAC. La evolución de este impuesto puede verse afectada por la política de precios agrarios comunitarios, la fluctuación de los precios mundiales o la evolución de la cotización euro/dólar. Su objetivo es contribuir a la protección y regulación de los mercados agrarios comunitarios, ajustando según el principio de preferencia comunitaria el precio de entrada de los productos importados al precio interno deseado.

Recursos basados en el IVA

Para las instituciones europeas lo esencial es que los regímenes de impuesto sobre el valor añadido y todos los impuestos sobre el consumo, deben ser eficientes y neutrales en el funcionamiento del mercado interior. Es importante, para ello, la aplicación uniforme del impuesto IVA, a pesar de la oposición de los Estados miembros en cuanto a la armonización de tipos y estructuras. Se trata de ingresos financieros que no pueden definirse estrictamente como un recurso propio, al ser aportaciones de cada Estado miembro en proporción a su

recaudación de IVA. Estos proceden de la aplicación de un tipo uniforme a la base armonizada del IVA de cada Estado miembro. El tipo máximo de referencia del IVA es del 0,3 %. La base máxima del IVA a tener en cuenta para calcular el tipo máximo se fija en el 50 % de la RNB de cada Estado miembro (nivelación del recurso IVA)³⁹¹. Actualmente, el tipo máximo del recurso IVA se fija en el 0,225 % para Austria, el 0,15 % para Alemania y el 0,10 % para los Países Bajos y Suecia, con algunas correcciones, como la que se aplica a favor del Reino Unido³⁹². En los años setenta se observó que este recurso tenía un inconveniente: su efecto regresivo sobre la distribución de la carga del presupuesto ya que gravaba el consumo y las importaciones, de modo que la contribución de los Estados menos prósperos era relativamente mayor. Debido a este problema, se establecieron límites a la base y a la reducción progresiva del tipo uniforme. Estos límites han ocasionado también una consecuencia indeseable, pues se ha debilitado su carácter de recurso propio. En realidad, la cuantía de los pagos a efectuar por cada Estado miembro ha quedado desvinculada de la recaudación real. El impuesto se introdujo en la CEE en 1970 mediante la Primera y Segunda Directivas sobre el IVA, en sustitución de los impuestos sobre la producción y el consumo que aplicaban los Estados miembros, que en la práctica obstaculizaban los intercambios comerciales. El impuesto se armonizó en 1977, mediante la Directiva 77/388/CEE, fijando una base común del IVA, y definiendo un corpus legislativo encaminado a eliminar las fronteras fiscales, que desembocó en las Directivas 91/680/CEE y 92/111/CEE, que establecieron un régimen transitorio del IVA (vigente de 1993 a 1996) y suprimió los controles fiscales en las fronteras intracomunitarias. La supresión de las fronteras fiscales requería un cierto nivel de armonización de los tipos del IVA, según la Directiva 92/77/CEE. Los Estados miembros aplican un tipo normal del IVA del 15 % como mínimo, y opcionalmente uno o dos tipos reducidos del 5 % como mínimo (para algunos bienes culturales o sociales). A pesar de los distintos actos legislativos, el régimen resultante de IVA era complejo y seguía habiendo compartimentación del mercado interior, manifestándose deficiencias en el sistema común de IVA, por lo que, en 1996, la Comisión presentó un programa en cinco fases, para pasar a un régimen definitivo. Sin embargo, los Estados miembros se mostraron reticentes a una armonización adicional de los tipos y las estructuras del impuesto. En 2000 la Comisión aprobó una nueva estrategia³⁹³, que mantiene el régimen de IVA, pero que afirma el principio de imposición en el lugar de consumo, y la simplificación de las obligaciones de los operadores mediante un sistema de ventanilla única. Los tipos de referencia reducidos del IVA para el marco 2007-2013 fueron del 0,15 %

³⁹¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 2007

³⁹² Ver cheque británico en este mismo capítulo.

³⁹³ COMISIÓN EUROPEA, 2000

para Alemania, 0,10 % para Suecia y Países Bajos, y del 0,225 % para Austria. En el ejercicio 2011, los ingresos por el recurso IVA para el presupuesto comunitario supusieron el 10,9% del total.

Recursos basados en la renta nacional bruta (RNB)

Se trata de un recurso complementario, siendo un ingreso variable que garantiza el equilibrio presupuestario en caso de insuficiencia de recursos por las otras vías. Estos proceden de la aplicación de un tipo uniforme a la suma de las RNB (Renta Nacional Bruta) de los todos los Estados miembros. Se creó en el Consejo de junio de 1988, estableciendo un límite máximo de los recursos propios como porcentaje de la RNB, actualmente el 1,24%. El tipo se fija durante el procedimiento presupuestario en función de todos los demás ingresos. La cantidad a abonar por cada Estado miembro debe garantizar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos, igualando el saldo de gastos no cubiertos por los demás recursos. Por ello es un recurso variable y complementario que se considera más equitativo que el recurso IVA, pues adecua la contribución de cada Estado miembro al nivel de su renta. No obstante, presenta otros problemas que tienen que ver con la comparabilidad y la fiabilidad de las estadísticas de la RNB de los Estados miembros. También hay que señalar la debilidad de su carácter de recurso propio, al no tratarse de un recurso transnacional.

Impuestos especiales

Este régimen se aplica a los productos sujetos a impuestos especiales, es decir las bebidas alcohólicas, las labores del tabaco y los hidrocarburos. Dichos impuestos se pagan al despachar el producto a consumo, al tipo vigente en el Estado miembro de consumo. El régimen entró en vigor en 1993, dentro de la estrategia global de armonización de los impuestos indirectos, y se fija un marco territorial para la tenencia y circulación de los productos afectados. Los tipos mínimos se fijaron en 1992, y cada dos años el Consejo los examina, habiéndose armonizado mediante varias directivas. En 1997, conforme al enfoque de la Comisión sobre los productos energéticos (fomentar el consumo de energías renovables), se elaboró una nueva propuesta de Directiva de armonización de la fiscalidad indirecta de los hidrocarburos, quedando aprobada en 2003, instaurando un marco comunitario para los productos energéticos.

Ingresos diversos y excedentes

Esta es una rúbrica que comprende un conjunto de ingresos de escasa importancia cuantitativa y que no se incluyen en la categoría de recursos propios. Se suelen incluir conceptos como: excedente disponible del ejercicio anterior,

impuestos y contribuciones aplicados a los sueldos del personal de la Comunidad, ingresos originados en el funcionamiento administrativo de las instituciones, ingresos procedentes de acuerdos de cooperación con países terceros para la ejecución de programas (principalmente países no comunitarios que forman el Espacio Económico Europeo), reembolsos de gastos realizados por cuenta de otra institución, e intereses de los préstamos concedidos por la Comisión.

Evolución de los recursos propios

La estructura de los recursos propios ha variado desde 1979, atendiendo a los ingresos efectivos anuales. Se han producido cambios que se concretan en la pérdida de peso de los recursos propios tradicionales y, desde 1988, con el recurso RNB, que domina los ingresos del presupuesto. Durante los años ochenta se observó una insuficiencia generalizada de los recursos propios para afrontar las necesidades de gasto de la Comunidad. Especialmente entre 1984 y 1988, aumentó la presión de gastos, al tiempo que decrecían los recursos propios tradicionales, consecuencia del progresivo desarme arancelario de la Comunidad y del aumento del grado de autoabastecimiento de productos agrarios, junto con el inadecuado comportamiento de los ingresos IVA al crecer el consumo por debajo de la RNB. En esa época, para equilibrar el presupuesto de algunos ejercicios hubo de recurrirse al aplazamiento de gastos al ejercicio siguiente, así como a los anticipos por parte de los Estados miembros. El sistema de cálculo de los ingresos agregados por IVA es complejo, y se desconoce la capacidad de los gobiernos para “falsear” la base de IVA que debe ingresarse a la Unión³⁹⁴. La Comisión planteó la introducción de un IVA europeo, recaudado directamente desde Bruselas, equivalente al 1% del total recaudado por los Estados, quienes, a su vez, disminuirían un porcentaje en su contribución neta al presupuesto de la UE. Esto permitiría eliminar los inconvenientes de la negociación intergubernamental y el cálculo de los saldos netos.

En la evolución de los recursos propios es especialmente importante el Consejo Europeo de 1988³⁹⁵, donde se establece la base nivelada del recurso IVA y se limita la base imponible al 55 % de la RNB de cada Estado miembro; se introduce una retención del 10 % en concepto de gastos de recaudación de los recursos propios tradicionales (hasta entonces se compensaban mediante un reembolso de los Estados miembros) y se añaden a los derechos de arancel aduanero común, los derechos de aduana sobre los productos CECA (hasta entonces los percibían los Estados miembros). En el Consejo de Edimburgo de

³⁹⁴ GUARASCIO, F., 2011

³⁹⁵ Decisión 88/376/CEE, EURATOM

1992³⁹⁶, se decide reducir el tipo uniforme y el límite máximo de la base armonizada del IVA, de forma escalonada de 1995 a 1999, hasta el 1% de la base y el 50% de la RNB. En el Consejo de Berlín de 1999³⁹⁷, se reduce el tipo uniforme del IVA al 0,75% desde 2002 y al 0,50% desde 2004, aumentando hasta el 25% el porcentaje retenido por los Estados en concepto de gastos de recaudación, y modificando el reparto de los costes ocasionados por la reducción de la contribución británica por IVA. Ese en este momento cuando los beneficios de que disfrutaba Alemania, se extienden a Austria, Holanda y Suecia, debido a su fuerte contribución neta al presupuesto. En la Agenda 2000 ya se pretendió resolver el asunto de los recursos propios, pero no se logró el consenso necesario. Entre las posibilidades que se abrieron en el debate destacaban: a) la devolución de los recursos propios tradicionales a los Estados miembros; b) la supresión del recurso IVA, substituyéndolo por el recurso RNB; c) la introducción de nuevos recursos propios, como por ejemplo, el recurso IVA modificado, regulado y gestionado directamente por la UE; un impuesto energético (sobre CO₂); un impuesto sobre consumos específicos; un impuesto de sociedades; un impuesto sobre la renta personal, etc.; d) la introducción de un mecanismo generalizado de correcciones de los desequilibrios de ciertos Estados miembros en sus relaciones con el presupuesto general; e) la posible desaparición de la compensación británica, cuando se realizara la sustitución de los actuales recursos propios por el recurso RNB; y, por último, f) la posible introducción de correcciones en los gastos del presupuesto: reembolso parcial de los gastos de la PAC por parte de los Estados miembros. En 2005, en el marco de la negociación de las Perspectivas 2007-2013, se aplicaron modificaciones relativas a ingresos: el tipo máximo de referencia del recurso IVA pasó del 0,50% al 0,30%; para 2007-2013, este tipo máximo fue de 0,225% para Austria, 0,15% para Alemania y 0,10% para Holanda y Suecia, mientras que, para ese mismo período, Holanda se benefició de una reducción bruta de su contribución RNB de 605 millones de euros, y Suecia de 105 millones de euros. Puede observarse que en las sucesivas negociaciones se ha ido recurriendo a la técnica de los saldos netos, es decir un enfoque basado en la idea de la justa compensación (*juste retour*). En el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 que se cerró en el Consejo de Bruselas en febrero de 2013, el Reino Unido mantuvo su cheque, mientras que Dinamarca recibió un nuevo cheque anual de 134 millones de euros, Holanda de 650 millones y Suecia de 160 millones (estos dos últimos han visto reducido su cheque a la mitad). Tratando de sortear estas dificultades que muestran una tendencia a la defensa de los intereses nacionales, la Comisión ha subrayado en distintas ocasiones la necesidad de introducir un

³⁹⁶ Decisión 94/728/CE, EURATOM

³⁹⁷ Decisión 2000/597/CEE, EURATOM

nuevo recurso propio, que reemplace al actual IVA estadístico. El objetivo es eliminar la dependencia de las transferencias de los tesoros nacionales, la complejidad, y, sobre todo, establecer vínculos directos entre la UE y los ciudadanos, eliminando para siempre la lógica de los saldos netos, que ha estado tan presente en las discusiones presupuestarias.

A pesar de que el debate de los recursos propios de la Unión haya sido un asunto tratado con muchas reservas, rozando el tabú, en las negociaciones presupuestarias y las decisiones del Consejo, es imprescindible insistir en que el presupuesto no es sólo gasto, sino también ingreso, y eso parece no tenerse en cuenta ante un presupuesto europeo extremadamente reducido, teniendo en cuenta que en 1992 se estableció el doble techo presupuestario en la Unión Europea. Sin duda, es el momento de empezar a plantearse una fiscalidad europea, con un presupuesto dotado de capacidad anticíclica, sin olvidar las posibilidades que abre la dimensión presupuestaria, como por ejemplo la inversión en las redes transeuropeas de transporte, o la utilización del fondo social europeo para la reforma educativa, etc. Es decir, todas aquellas decisiones políticas que contribuyan a vertebrar la Unión Europea. Sabemos que ésta no tiene autonomía financiera y que su financiación responde a la noción de las contribuciones nacionales. En buena lógica, las políticas económicas comunes deberían financiarse mediante un sistema redistributivo en el conjunto del área (sea del mercado interior o de la unión monetaria). El comisario Lewandowski³⁹⁸, en 2010, argumentó que si la UE recaudara sus propios impuestos, los Estados miembros se verían aliviados en la carga presupuestaria que han de transferir a Bruselas desde sus presupuestos nacionales. Las transferencias de crédito nacionales en 1998 supusieron el 11% de los ingresos de la UE, mientras que en 2009 representaron el 76%³⁹⁹. Es decir, la UE depende cada vez más de las aportaciones de los Estados miembros, algo que es totalmente contradictorio con el camino de la integración económica.

Cuando se plantea la creación de recursos propios, los Estados miembros se manifiestan en su mayoría a favor de respetar el principio de constancia, que implica que las transferencias competenciales que conllevan dotaciones no se deben traducir en un aumento del gasto público, lo cual no deja de entrar en contradicción con la voluntad de hacer crecer políticamente a la Unión. En esta línea, los Estados miembros siguen apareciendo como soberanos fiscales. La oposición de ciertos Estados miembros a ceder soberanía en ese terreno ha hecho que las negociaciones presupuestarias nunca hayan sido sencillas históricamente. Esa es una de las razones por las que se estableció el marco presupuestario

³⁹⁸ SEBAG, G., 2010
³⁹⁹ MAHONY, H., 2010

plurianual. A pesar de todo lo indicado, es posible estudiar técnicamente alternativas para aumentar la recaudación. Se ha hablado de instaurar un impuesto europeo como una fracción del IVA o como parte del impuesto de sociedades. La opción del IVA parece la más sencilla técnicamente, mientras que el impuesto de sociedades requeriría de una armonización previa de las bases del impuesto (del beneficio de la base imponible). En cuanto al impuesto ecológico, cabe mencionar la ecotasa o los impuestos sobre las emisiones de carbono. De hecho la UE ya recibe fondos de la venta de derechos de emisión de CO₂. No sería descartable aceptar un código de responsabilidad presupuestaria europea, que anime a los Estados miembros a armonizar sus calendarios y procesos, tratando de vincular a los parlamentos y las instituciones europeas en los debates presupuestarios. En paralelo, se plantea el establecimiento de una serie de normas que facilitarían la inclusión del recurso propio europeo: 1) principio de no acumulación fiscal, que garantizaría que el impuesto europeo no aumentaría la presión fiscal a escala nacional; 2) principio de eficacia fiscal, que consagraría la subsidiariedad en la aplicación de economías de escala antes de substituir un impuesto nacional por uno europeo, mediante paquetes presupuestarios sectoriales; 3) creación de una oficina presupuestaria común, por parte de los parlamentos nacionales y las instituciones comunitarias. Concluyendo, en el ámbito del gobierno económico, parece ya ineludible el debate sobre un verdadero presupuesto europeo, con su correspondiente desarrollo institucional, ya que la ausencia del instrumento presupuestario debilita la credibilidad política de la Unión.

Consideraciones sobre la fiscalidad

En el ámbito de la Unión Europea, la fiscalidad ha estado básicamente relacionada con la consecución de los objetivos del mercado interior, en el sentido de eliminar todas las barreras comerciales y asegurar la libre competencia. Veremos en capítulos siguientes, el papel de la fiscalidad, y más concretamente del federalismo fiscal, para asegurar la sostenibilidad de la UEM. Precisamente, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, la competencia fiscal, en ausencia de armonización, supone una amenaza para los recursos públicos, ya que favorece una mayor volatilidad transfronteriza y dificulta una redistribución más equitativa de los recursos disponibles. Un escenario de competencia fiscal puede trasladar la presión fiscal hacia las rentas del trabajo (desincentivaría el empleo) y hacia los impuestos indirectos sobre el consumo, lo que reduce la recaudación y por ende el gasto público y mitiga el efecto redistributivo⁴⁰⁰. En ese sentido, la globalización favorece que algunos Estados obtengan ventajas competitivas, siendo capaces de exportar su carga tributaria, mientras que otros a duras penas

⁴⁰⁰ GÓMEZ CASTAÑEDA, J., 2002

pueden mantener los niveles deseados de ingresos fiscales. Es evidente que la competencia fiscal parece haberse impuesto hasta ahora, con tendencia a la deslocalización y la desigualdad en el trato fiscal, poniendo en riesgo la equidad y la solidaridad interterritorial.

En este ámbito, uno de los puntos de avance político es la armonización fiscal en la Unión Europea, en el sentido de coordinar y fijar las bases imponibles armonizadas para el impuesto de sociedades. La armonización fiscal es un instrumento que aparece ya en forma de medidas armonizadoras en el Tratado de Roma, siempre referido a aquellos impuestos que distorsionen el funcionamiento del mercado interior. En este sentido, la Unión Aduanera fue un motor de la integración fiscal, aunque, con el aumento de los Estados miembros, hemos visto que los gobiernos han sido reticentes a perder soberanía en cuestiones recaudatorias. En este aspecto ha predominado el principio de subsidiariedad que conduciría a una armonización normativa y de baja intensidad. Todo ello puede interpretarse, también, como una tendencia a la competencia fiscal internacional. Hay evidencias de que la competencia fiscal facilita la evasión de capitales, sobre todo de multinacionales y personas que obtienen rentas en más de un país⁴⁰¹. En la UEM, la armonización fiscal se presentaría en función de los efectos de la asignación (el aumento de flujos comerciales y de capitales entre países podría incrementar los riesgos de distorsión debidos a las diferencias fiscales) y la estabilización (la presión para la contención presupuestaria es una baza a favor de la armonización). Existen estudios sobre las diferencias en la presión fiscal corporativa en los distintos Estados miembros, con criterios metodológicos comunes para establecer registros comparables⁴⁰², como porcentajes, frecuencia de pago, computación de beneficios, base imponible, etc., que reflejan una asimetría, a juzgar por los datos disponibles sobre presión fiscal a las empresas de muestra estandarizadas⁴⁰³. La Comisión ha intentado armonizar el impuesto de sociedades, para incrementar la competitividad de las empresas europeas y atraer inversión exterior, algo que ya se fijó en la Agenda Lisboa, además de evitar el traslado de beneficios, ya que se han detectado movimientos hacia los países con los impuestos más bajos. Una base armonizada común evitaría esta situación y mejoraría el funcionamiento del mercado interior. Sin embargo, persisten sistemas distintos para calcular los impuestos sobre beneficios, lo que dificulta que las empresas operen en varios Estados miembros y dificulta las actividades transfronterizas. La Comisión pretende crear una base impositiva única⁴⁰⁴, con la

⁴⁰¹ TANZI, V., 2001

⁴⁰² DJANKOV, S.; GANSER, T.; MCLIESH, C.; RAMALHO, R.; SHLEIFER, A., 2010

⁴⁰³ INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN AFFAIRS, 2011

⁴⁰⁴ EUROPEAN COMMISSION, 2001

oposición de Reino Unido, Irlanda, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Malta y Chipre⁴⁰⁵. Sin embargo, incluso entre los gobiernos más favorables existen divergencias. Francia ve en la armonización una oportunidad para combatir el *dumping* fiscal en la Eurozona, ataque dirigido específicamente a Irlanda⁴⁰⁶. Lo políticamente trascendente es que es una competencia nacional, por lo que la Comisión no puede aspirar a armonizar el impuesto, sino su base. Si se estableciera la base común, se reduciría la ventaja de tener un tipo más bajo⁴⁰⁷, como en el caso irlandés. Más allá del debate, las decisiones relacionadas con fiscalidad exigen la unanimidad en el Consejo, por lo que las probabilidades de que se llegue a conseguir esta armonización son escasas, a no ser que se aplique en un grupo de Estados miembros en forma de cooperación reforzada, como en el caso del Impuesto sobre Transacciones Financieras o se permita el *opting-out* de aquellos países reticentes a la medida armonizadora.

Vistas las dificultades en el ámbito de la fiscalidad, en el contexto de federalismo económico, el presupuesto se nos presenta como una gran herramienta vertebradora del proceso de integración. Lo hemos visto en otras federaciones, como en Estados Unidos, ya que la reunificación de aquel país se inició mediante la creación de un presupuesto militar común, al que pronto se añadiría una seguridad social unificada para los estados de la federación, tal como ocurriría después en Alemania. En estos dos países el federalismo presupuestario institucionalizó la unidad dando visibilidad y durabilidad a la misma federación⁴⁰⁸. El concepto de federalismo presupuestario lo recupera Trichet en 2010⁴⁰⁹, cuando el entonces presidente del BCE manifiesta la necesidad de una federación presupuestaria en términos de control de las finanzas públicas, pidiendo un “salto cualitativo” en el control presupuestario en los países de la Eurozona⁴¹⁰, y la vigilancia fiscal en “inversión de la carga de la prueba”. La trascendencia de estas declaraciones públicas de Trichet fue máxima, así como su relevancia política, ya que la figura más independiente y menos influenciada de las instituciones comunitarias, pedía de forma explícita acciones políticas concretas, si bien circunscritas al ámbito de la supervisión. La supervisión de los presupuestos nacionales desde Bruselas sólo afronta el problema de acumulación de deuda pública en los Estados miembros.

Una vez planteada la cuestión presupuestaria, lo pertinente es ver si tiene sentido una unión económica sin existir una unión fiscal. La percepción pública es que los Estados miembros que tienen más problemas para salir del ciclo recesivo

⁴⁰⁵ EURACTIV, 2011

⁴⁰⁶ IRISH TIMES, The, 2011

⁴⁰⁷ FINANCIAL TIMES, 2011

⁴⁰⁸ KRUGMAN, P. R., 2010

⁴⁰⁹ MONDE, Le, 2010

⁴¹⁰ FINANCIAL TIMES, 2010

se ven rescatados por los Estados que superan la crisis en fases anteriores. El gobierno económico sería capaz de elaborar un discurso común en el seno de la Unión Europea. Aquí es adecuado reflexionar sobre las implicaciones de una fiscalidad federal en un territorio de grandes dimensiones como la Unión Europea. El objetivo de la descentralización es mejorar el comportamiento de las políticas públicas, de modo que la devolución de poderes quede justificada políticamente, logrando un acople idóneo entre las funciones y los instrumentos políticos en los distintos niveles de gobierno, lo que implica un desarrollo correcto de la estructura fiscal, además de prerrogativas regulatorias. Según Buchanan y Wagner, un problema es que los votantes no comprenden bien la relación entre los déficit del presente y los impuestos del futuro⁴¹¹, siendo el federalismo “un medio para reprimir al estado Leviatán constitucionalmente”⁴¹², por lo que en la teoría tradicional del federalismo fiscal existe un principio clave que consiste en ceder autoridad al gobierno central, sólo sobre los gastos que tengan una aplicación interjurisdiccional clara. Tengamos presente que una de las dificultades de la democracia europea es la existencia de conjuntos de reglas e instituciones que puede que no sean las óptimas, desde el punto de vista económico⁴¹³.

4.3. El mercado interior como objetivo político clave

La consecución del mercado único fue el principal objetivo que se estableció en el fundacional Tratado de Roma. El Mercado Común es un espacio geográfico que se sustenta sobre determinadas condiciones de seguridad, que implican reglas y garantías. Esta realidad implica la plena libertad de circulación de los factores productivos y la eliminación de todos los obstáculos que distorsionen la integración de los mercados de bienes y servicios.

En este ámbito se entiende el cambio histórico hacia un orden poswestphaliano y hacia una nueva estructura de gobernanza. Los Estados ven limitada su capacidad de determinar aspectos fundamentales de sus políticas domésticas, desarrollándose nuevas normas, lo que ha generado ya principios jurídico-políticos distintos. El Mercado Común es la evidencia más clara del desmantelamiento de las fronteras nacionales, pero también lo es la mutua interrelación entre el Derecho comunitario y el Derecho estatal (incluso el derecho regional). La exclusividad y el monopolio del Estado como eje de legitimidad, además de sus funciones clásicas, como la aplicación del estado de derecho, han quedado superados.

⁴¹¹ BUCHANAN, J.; WAGNER, R., 1977

⁴¹² BRENNAN, G.; BUCHANAN, J., 1980

⁴¹³ BUCHANAN, J.; BRENNAN, G., 1987

Las normas tienen un ámbito de actuación territorial y en la UE se han producido conflictos entre los sistemas legales nacionales y el comunitario que afectan a la territorialidad, a pesar de que ésta no sea un principio legal⁴¹⁴. Las reglas tienen validez legal en un territorio, y en la Unión los servicios y bienes públicos difieren entre autoridades. El ámbito de aplicación de las reglas podría parecer una cuestión técnica, pero en la práctica evita el caos en las relaciones transnacionales, que son fundamentales dentro de la UE, dada la prioridad que tiene la libre circulación para la realización del Mercado Común.

El proceso se inició con la creación transitoria de la Unión Aduanera, hasta 1968, y continuó con la prohibición de las restricciones cuantitativas y las medidas de efecto equivalente (TFUE, art. 34), que eran disposiciones nacionales que implicaban una discriminación de los productos por razón geográfica de procedencia. En la década de los ochenta se impulsa la creación del Mercado Interior. Para que los intercambios comerciales o financieros sean seguros, predecibles y regulares se requiere una autoridad que garantice el funcionamiento correcto del mercado. Es decir, mercado y Estado se necesitan mutuamente. Hoy no existen aranceles por lo que las posibilidades del espacio comercial europeo son enormes, siempre que el mercado interior se realice plenamente, en paralelo a la unión monetaria.

El estudio de las instituciones desde el punto de vista económico nos enseña que el diseño y la creación de una institución requieren una notable inversión de tiempo y recursos. Desde un punto de vista racional, la institución económica estaría destinada a superar las debilidades identificadas en el mercado, y facilitaría la consecución de resultados deseables colectivamente. Si asumiéramos la interpretación realista, por ejemplo, en la situación coyuntural de crisis financiera, ante la incidencia de los rescates económicos, se esperaría que se generara un conflicto grave entre los Estados miembros, que pusiera en riesgo la propia supervivencia de la unión monetaria. En cambio, hasta la fecha se ha impuesto el acuerdo, con el añadido de que desde la propia Comisión se está impulsando la creación de instrumentos e instituciones para la resolución de este tipo de conflictos, algo que aumentaría la posibilidad y la frecuencia de la cooperación entre Estados miembros.

Históricamente, la interdependencia está fuertemente arraigada en la historia europea, desde la Liga Hanseática, un sistema contractual entre comerciantes (*lex mercatoria*) y ciudades, previo a la existencia del Estado-nación, que facilita la vida de ciudadanos y regiones. La organización económica eficiente - con el desarrollo institucional que garantiza la propiedad como incentivo para el esfuerzo económico

⁴¹⁴ PENNINGGS, F., 2001

y las actividades que permitan que el beneficio privado se socialice⁴¹⁵ - es la causa del gran desarrollo europeo. No obstante, hoy, en la UE, se dan paradojas como la dificultad para articular una ley contractual europea que supere las tradiciones legales nacionales⁴¹⁶, en detrimento de los derechos del consumidor en el territorio de la Unión. En el mercado interior no debería establecerse distinción entre comercio doméstico y transfronterizo, pero la experiencia previa de cada Estado sigue condicionando la trayectoria futura de la acción política⁴¹⁷.

Reconocemos a lo largo y ancho de Europa marcos regulatorios estatales, regionales, comarcales e incluso metropolitanos. Por ejemplo, las ciudades ribereñas del Mediterráneo disponen de marcos regulatorios propios que recogen sus tradiciones en cuanto a flujos humanos y económicos, así como unas prácticas civiles y comerciales bien diferenciadas. A modo de ejemplo, podemos mencionar los tribunales de consumo locales, que ejercen el arbitraje sobre los conflictos civiles en el ámbito local, o el Tribunal de las Aguas en Valencia, como modelo para la resolución de conflictos en la gestión de un bien público escaso, además de los consorcios o los partenariados entre regiones dentro de la Unión Europea, que a fin de cuentas constituyen redes de financiación de carácter horizontal.

Asimismo, los mercados, el espíritu comercial desarrollado regionalmente en Europa, tienen su traducción en leyes y marcos regulatorios que emanan de las costumbres de los antiguos mercaderes, que usaban sus propias regulaciones comerciales. Se detecta un origen civil en los intercambios y marcos normativos, y podríamos remontarnos en este sentido a la *lex mercatoria* greco-romana.

La consecución del mercado interior exige medidas de eliminación de obstáculos, es decir, de “integración negativa”, pero también el fomento y la implementación de medidas de “integración positiva”, que faciliten una asignación de recursos óptima. En este sentido, es importantísimo corregir las distorsiones en los intercambios económicos, por lo que la supresión de barreras arancelarias y no arancelarias es una condición necesaria, pero no suficiente.

En 1985 se impulsó el Libro Blanco del Mercado Interior, que identificaba la pervivencia de importantes segmentaciones en los mercados de bienes y servicios (barreras técnicas, barreras fiscales, restricciones de acceso a los contratos públicos, etc.), cuyas conclusiones fueron tenidas en cuenta en la elaboración del AUE. Además de las disposiciones del AUE, el Tribunal de Justicia ha desempeñado una tarea fundamental, a lo largo de la jurisprudencia generada. De hecho, fruto del desarrollo jurisprudencial, se ha establecido una doctrina consolidada sobre la movilidad en la UE, que se concreta en principios

⁴¹⁵ NORTH, D.C.; THOMAS, R.P., 1972

⁴¹⁶ REDING, V., 2011

⁴¹⁷ PIERSON, P., 1997

fundamentales de aplicación universal (principio de no discriminación, principio de reconocimiento mutuo, principio de proporcionalidad, la liberalización de la contratación pública). A lo largo del proceso de integración, las intervenciones comunitarias en el ámbito del Mercado Interior han tendido a desarrollar el concepto de política comercial común⁴¹⁸, la cual se sostiene sobre los principios uniformes (Tratado CEE, art. 113). Existió un cierto debate institucional, antes del Tratado de Lisboa, sobre la política comercial común, ya que el Consejo defendía una tesis finalista, que aplicaría el art. 113 sólo con el fin de influir en el volumen del flujo de intercambios comerciales (tiene que haber una finalidad comercial), mientras que la Comisión era más partidaria de la tesis instrumentalista, defendiendo que la política comercial común afecta a todas las medidas que incidan sobre los intercambios comerciales (puede haber una finalidad no comercial para imponer una medida, por ejemplo de carácter medioambiental). A este debate, se suman las tensiones que se producen entre la UE y los Estados miembros, y la importante intervención, que ya hemos citado, del Tribunal. El TFUE (art. 133) establece que la política comercial es competencia exclusiva de la UE, y se indica de forma expresa (art. 207) en qué consiste la política comercial común, además de añadir que pasan a ser competencia exclusiva de la UE los acuerdos con terceros países (antes eran mixtos entre UE y Estados miembros). La regla general pasa a ser la mayoría cualificada, aunque la unanimidad seguirá siendo necesaria para los acuerdos comerciales en materias en las que sea precisa la unanimidad según las normas internas comunitarias, como por ejemplo en fiscalidad, leyes laborales o migración.

En el contexto actual de la Unión, entendemos que los mecanismos federales son los adecuados para simplificar el diseño institucional cuando existen confluencias de sistemas legales, costumbres y regulaciones propias, criterios comerciales diferenciados, etc. Hoy en día, como hemos visto aquí, las normas nacionales interactúan con las supranacionales. El pleno desarrollo del mercado interior sigue considerándose como el objetivo estratégico clave para la Unión y se rige por las disposiciones del TUE (art.3) y del TFUE (art.21; art. 114-115). Este mercado único debería articularse institucionalmente mediante un gobierno económico, con instrumentos para desarrollar la política macroeconómica, es decir la política monetaria, la política fiscal-presupuestaria y la política de empleo. Dado que el Mercado Común se planteó desde el principio como algo muy vinculado a una armonización de las políticas fiscales de los Estados miembros, en cierta medida existe un componente fiscal complementario a la creación del mercado, aunque ningún órgano de gobierno comunitario, ni siquiera la Comisión, tiene poder fiscal propio. La política fiscal, según los tratados, se interpreta

⁴¹⁸ MATTERA, A., 1990

esencialmente en términos de su capacidad de estandarizar y armonizar las políticas fiscales de los Estados miembros, para eliminar barreras fiscales al libre comercio y la competencia. Los fundamentos legales de la política fiscal comunitaria, reflejados en el TFUE (art. 100-113), establecen el principio del trato fiscal igualitario para los bienes y servicios en el territorio de la Unión, prohibiendo las cargas fiscales que protejan las producciones estatales, y recomendando la armonización de los impuestos indirectos, si bien bajo el criterio de unanimidad: “El Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, adoptará las disposiciones referentes a la armonización de las legislaciones relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos y otros impuestos indirectos, en la medida en que dicha armonización sea necesaria para garantizar el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior y evitar las distorsiones de la competencia.” (TFUE, art. 113).

Ahora bien, la política fiscal europea ha sido neutra en cuanto a la consecución de objetivos económicos, siendo incapaz de influir en un aumento de la competitividad o del empleo en los Estados miembros. En 2012, en el Acta del Mercado Único II⁴¹⁹, la Comisión propone 12 medidas fundamentales encaminadas al: a) desarrollo de redes plenamente integradas; b) impulsar la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas; c) reforzar la economía digital, y d) fortalecer el emprendimiento social y la no discriminación de los consumidores. Estas medidas refuerzan el papel de la Comisión como supervisora de la unidad de mercado. El Mercado Común es una construcción que afecta a la gran mayoría de áreas de políticas públicas, cuyas reglas son totalmente vinculantes. El debate sobre la unidad de mercado en la Unión Europea incluye variables históricas, políticas y económicas relativas al proceso de construcción de la Unión. El debilitamiento de la unidad de mercado impediría el uso de las economías de escala en un área más grande y sometida a reglas comunes. La perspectiva federal también comporta una descentralización de competencias para responder a la necesidad de atender a la heterogeneidad de las preferencias entre territorios (cuando las economías de escala son bajas, los gobiernos locales pueden satisfacer mejor las necesidades de sus ciudadanos), sin impedir que las grandes políticas queden monopolizadas por el nivel europeo (infraestructuras, seguridad y defensa, etc.), incluyendo la corrección de las desigualdades mediante acciones redistributivas, para facilitar el proceso de convergencia real. El desarrollo del mercado interior no es sólo un proceso económico. En el ámbito del mercado único, la actuación del Tribunal de Justicia tiene un carácter teleológico, ya que afecta a la soberanía nacional (incluso la fiscal en casos muy concretos), al

⁴¹⁹ COMISIÓN EUROPEA, 2012

ser garante de que los individuos puedan hacer uso pleno de su derecho a la libre circulación.

El Acta Única Europea de 1986 se introdujo para impulsar el pleno desarrollo del mercado interior y evitar la respuesta monetarista que se había producido a raíz de la crisis del petróleo. La voluntad política era tal que hasta el Reino Unido (Thatcher) se sumó a la introducción de la mayoría cualificada en el Consejo para las directivas relacionadas con la implementación del mercado interior⁴²⁰. La famosa sentencia del Cassis de Dijon (TJE, caso 120/78) manifestó el deseo del Tribunal de intervenir contra las barreras nacionales no arancelarias, incluso en ausencia de una legislación europea armonizadora. La amenaza del Tribunal ha facilitado que los gobiernos hayan aceptado gran parte de las directivas armonizadoras propuestas por la Comisión, puesto que el mero reconocimiento mutuo de legislaciones incompatibles entre Estados se revelaba como impracticable⁴²¹. El Tribunal de Justicia es el organismo que tiene potestad para interpretar en última instancia los principios básicos del mercado interior, donde la ley comunitaria se impone a la norma nacional, sin olvidar que las cuatro libertades del mercado interior tienen consecuencias directas sobre el principio de territorialidad. Por ejemplo, un precedente que afecta a la territorialidad es la legislación restrictiva en cuanto a la necesidad de registrar una actividad en más de un Estado miembro⁴²². En este caso, el requisito de registrar el coche por segunda vez en otro Estado miembro se convertía en un obstáculo y el Tribunal confirmó que ese doble registro impedía la libertad de movimiento en el ámbito de los servicios. El sistema supranacional jerárquico se sustenta en las libertades económicas y la regulación de la libre competencia que recoge el Tratado, es decir, en la supresión de las barreras nacionales que distorsionen el mercado.

En otro orden de cosas, la “integración positiva”⁴²³, entendida como corrección del mercado, depende de la legislación comunitaria, donde es preciso un alto consenso entre los Estados miembros. A pesar de ello, en algunas áreas políticas se han aplicado regulaciones correctoras del mercado, especialmente en cuanto a la armonización de los estándares de los productos. Algunos Estados miembros se benefician de la ventaja competitiva de unos costes de producción, fiscales o laborales más reducidos, y son contrarios a una armonización que elimine esas ventajas competitivas en el mercado. Por ello, entendemos que aquí se produce una flagrante contradicción, ya que el hecho de que la fiscalidad sea competencia exclusiva de los Estados miembros está alterando la unidad del

⁴²⁰ MORAVCSIK, A., 1998

⁴²¹ SCHMIDT, S. K., 2002

⁴²² Caso Cura Anlagen GmbH (C-451/99): , por ejemplo el caso de una empresa alemana de que vendió en leasing un vehículo a una empresa austriaca, a la que no se le permite registrar el vehículo en Austria porque éste ya estaba registrado en Alemania

⁴²³ SCHARPF, F. W., 2006

mercado interior. Como se ha dicho anteriormente, la libertad de los Estados miembros para ejercer sus competencias fiscales, se traduce en enormes divergencias en la presión fiscal, afectando al principio de territorialidad (un usuario puede verse sometido a diferentes regímenes tributarios, por ejemplo, si alquila un vehículo en un Estado miembro y hace uso del mismo en otro Estado miembro), contraviniendo el principio de libre circulación. En el caso, por ejemplo, de las rentas personales, cuando un ciudadano de un Estado miembro trabaja en su país, pero reside en otro Estado miembro, se pueden producir situaciones desiguales en la imposición; Alemania da un trato diferente a los residentes y no residentes, y una persona que trabaja en Alemania tributa por lo trabajado en ese país, sin tener en cuenta la situación en el país de residencia⁴²⁴. El concepto de no discriminación legal es netamente europeo y está orientado a resultados porque, como se ha dicho, se pretende promover el movimiento y la circulación de ciudadanos. Por eso, el marco legal del mercado interior europeo tiene una peculiaridad que no se encuentra en los tratados internacionales sobre fiscalidad, el principio de lealtad (TFUE, art. 4), en cuya virtud las autoridades administrativas de los Estados miembros tienen que actuar de forma leal en relación con los deberes impuestos por la ley comunitaria. La importancia del Mercado Común es de tal magnitud que los Estados miembros, que además de velar por el cumplimiento de sus propias leyes nacionales, deben velar por las leyes del Mercado Común.

Conclusiones

En este capítulo hemos visto cómo se ha desarrollado hasta ahora la gobernanza económica en el marco de la Unión. Esta estructura tiene elementos federales, aunque se percibe la ausencia de un proyecto común, con una dimensión presupuestaria basada en la confianza mutua. Dicha confianza debería traducirse en políticas europeas con reflejo presupuestario, el cual puede tener varias interpretaciones: una pragmática, adaptada a los acontecimientos en el sistema monetario; o bien una política con objeto de facilitar una mejor integración. El análisis de los antecedentes presupuestarios, así como de la evolución de los recursos y las negociaciones del Marco Financiero Plurianual, nos permite dejar constancia de las enormes carencias en este campo. Partiendo de la base de que la federalización facilita la unidad de mercado, podemos hacer una valoración crítica del modo en que se articula el mercado único en la Unión Europea, es decir, institucionalmente mediante instrumentos que parcialmente constituyen gobierno económico, si bien con un carácter y capacidad más próximos a la gobernanza

⁴²⁴ Caso Schumacker (C-279/93)

que al gobierno, por las enormes carencias que adolece. Hemos analizado el sistema financiero, llegando a la conclusión de que uno de los errores de base es la falta de una correcta definición de la autonomía financiera de la UE. Vistas las dificultades en el ámbito de la fiscalidad, en el contexto de federalismo económico, el presupuesto se nos presenta como una gran herramienta vertebradora del proceso de integración. Desde la posición defendida en esta tesis, el fracaso en el proceso de integración se refleja en el tamaño del presupuesto comunitario como resultado de la falta de competencias en cuanto a provisión de bienes públicos, de políticas de redistribución de la renta y de una política fiscal propia. El mercado interior, su relevancia, su potencialidad, así como la persistencia de algunas barreras y obstáculos en el mismo, merecen nuestra atención en esta tesis, al representar el área de mayor dimensión y trascendencia en el ámbito comunitario. Otro de los elementos destacados, es el creciente papel de la Comisión como supervisora, adquiriendo un rol de agente de carácter federal, en aquellas áreas en las que lo prescriben los tratados.

CAPÍTULO V. EL CASO DE LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Introducción

Ya hemos ido viendo que la Unión Económica y Monetaria culmina el proceso de integración económica. Veremos que presenta graves carencias. La política monetaria europea es singular, dado que es paralela a la política económica. Su definición y ejecución no recae en las instituciones de la UE, sino en el Banco Central Europeo (y el Sistema Europeo de Bancos Centrales). Aun admitiendo que la UEM es el mayor proyecto político desde los años cincuenta, la crisis financiera ha revelado los grandes desequilibrios de la zona euro. El presente capítulo analiza algunas de las carencias ligadas a la arquitectura y al desarrollo institucional de la Unión Económica y Monetaria. Para ello, parece adecuado empezar estudiando experiencias de construcción de uniones monetarias históricamente fallidas a causa de los desequilibrios generados por la ausencia de una unión política. A continuación, se plantean los posicionamientos políticos y académicos ante la crisis económica y financiera, así como las respuestas institucionales y sociales. Como veremos, la gestión de la crisis ha revelado la insuficiencia del marco institucional actual y la falta de legitimidad de las decisiones. En este sentido, la crisis del euro podría ser - o está llamada a ser - un punto de inflexión en el proceso de construcción europea.

5.1. La Unión Económica y Monetaria. Análisis crítico

La Unión Económica y Monetaria es, para algunos de sus artífices intelectuales, el principal y mayor proyecto político de la construcción europea⁴²⁵. En la concepción de la UEM se entiende que la supranacionalidad es unificadora de objetivos y facilitadora de la estructura institucional, siguiendo la tesis funcionalista⁴²⁶.

Según Ross, a finales de la década de 1950, ya existían flujos subyacentes a la formación del Mercado Común que tenían relación con los movimientos globales, a pesar de que el término globalización no estuviera en uso todavía⁴²⁷. Junto con las circunstancias nacionales de cada Estado miembro, también influyeron hechos posteriores, como la crisis del petróleo de 1973, que convencieron a los líderes políticos europeos de la necesidad de sentar las bases de una moneda única, lo que culminó con el establecimiento de la serpiente

⁴²⁵ DYSON, K.; FEATHERSTONE, K., 1999

⁴²⁶ MONNET, J., 1978

⁴²⁷ ROSS, G., 1998

monetaria⁴²⁸. Precisamente esa crisis de la década de 1970 coincide con un cierto efecto de “euroesclerosis” acentuado por la escasa productividad, las restricciones en el Estado del bienestar, etc. Ross describe la evolución posterior de finales de la década de 1980 y la culminación del Tratado de Maastricht como “la globalización anticipada de una región”.

Los orígenes de la unión monetaria en Europa se remontan a la aparición de la citada serpiente monetaria, que era un mecanismo para estabilizar las monedas y los tipos de cambio en el entorno internacional, todavía basado en el sistema de Bretton Woods. Más tarde, se produjeron ataques especulativos de los mercados contra el Sistema Monetario Europeo, que demostraron a los Estados miembros la debilidad de los sistemas de cooperación, especialmente en el caso de los choques asimétricos.

Observando lo ocurrido en la crisis más reciente, vemos que en la primera fase de la crisis desde 2008 hasta 2009, el euro facilitó la toma de decisiones coordinadas, canalizando el BCE la respuesta mediante la aplicación de bajos tipos de interés o las inyecciones de liquidez al sistema financiero. Sin embargo, a partir de 2009, las diferencias económicas entre los Estados miembros de la Eurozona se han exacerbado, alcanzando la periferia altas tasas de desempleo y baja competitividad, como Grecia, Irlanda, Portugal o España, mientras que otros Estados miembros se sostienen gracias al nivel de exportaciones, como Alemania u Holanda, dejando sin margen de reacción a las autoridades de la UE, al tiempo que los inversores han dejado de percibir a la Eurozona como un solo bloque.

Esta es una gran paradoja de la UEM, donde se esperaría que la política presupuestaria fuera común. Por el contrario, la única realidad visible ha sido el recurso a la política microeconómica, mediante reformas estructurales para hacer más competitivas las economías nacionales,⁴²⁹ a costa de recortes públicos y reducciones salariales. Con arreglo a la teoría de las zonas monetarias óptimas, cabe recordar la necesidad de realizar transferencias internas, además de la movilidad del trabajo y el capital, algo que debería ir acompañado de un federalismo fiscal y presupuestario. Estas condiciones posibilitarían el equilibrio entre las regiones débiles y fuertes, mediante una reacción global centralizada para combatir las asimetrías estructurales o coyunturales. Los fondos europeos han seguido siempre esta línea de pensamiento y desde la creación del sistema monetario europeo en 1979, la apertura del mercado único en 1993 y la introducción del euro en 1999, la arquitectura económica y monetaria afronta una cuarta fase, que debería implicar la integración de las políticas presupuestarias, sostenida sobre una noción de federalismo presupuestario.

⁴²⁸ Mecanismo que obliga a mantener las divisas de los Estados miembros de la Comunidad Europea en un margen máximo de 2,5 puntos de diferencia entre sus monedas nacionales.
⁴²⁹ COLLIGNON, S., 2010

Desde la fundación de la Comunidad Económica Europea en 1957, con el Tratado de Roma, hasta el lanzamiento de la moneda única y la puesta en circulación del euro, en enero de 2002, transcurrieron 45 años. Previamente a la entrada en vigor del euro, se creó el Sistema Europeo de Bancos Centrales, con el Banco Central Europeo a la cabeza, para dar cobertura institucional a la moneda única. La presión para establecer políticas monetarias se remonta al fracaso del sistema monetario internacional basado en el dólar para la estabilización del comercio internacional. El crecimiento del comercio intraeuropeo, además del Mercado Común, hicieron de la estabilidad del tipo de cambio condición para la cooperación económica.

El primer plan para la creación de la unión monetaria lo presentaron en 1969, en la cumbre de La Haya, Willy Brandt y Georges Pompidou. Se trataba del Plan Werner, y consistía en un proyecto de integración económica que establecía el calendario para una unión monetaria⁴³⁰. Si bien es cierto que dicho plan nunca se implementó, algunas ideas sirvieron de inspiración política para la creación de la “serpiente monetaria europea” y el régimen de tipos de cambio en 1973. Uno de los primeros estudios académicos sobre la unión monetaria lo desarrolló Ingram en 1973, señalando que, en dicha unión: “los desequilibrios en los pagos entre Estados miembros se financiarían a corto plazo en los mercados financieros, sin necesidad de intervención de la autoridad monetaria. Los pagos intercomunitarios serían análogos a los pagos interregionales en la unión monetaria”⁴³¹. Esta versión se dio por buena por parte de los arquitectos del euro, y el Sistema Monetario Europeo (SME) entró en vigor oficialmente en 1979, formando parte de él Alemania, Francia, Irlanda, Italia, Dinamarca y Benelux. Algunos factores que reavivaron la integración monetaria fueron los relacionados con el comercio intraeuropeo y con el impulso del eje franco-alemán, liderado por Giscard d’Estaing y Schmidt. Asimismo, se fue imponiendo el criterio alemán de la estabilidad de los precios, y el SME consiguió estabilizar los tipos de cambio en la década de 1980, cuando se aceleró el desmantelamiento de las barreras en el mercado interior.

Una vez encarrilado el Mercado Único de 1993, el Consejo de Hanover, en 1988, autorizó al presidente de la Comisión, Delors, a desarrollar el plan para la unión monetaria, que se concretó en el *Informe Delors*, presentado en el Consejo de Madrid en 1989⁴³². Dicho Informe fue la base para la redacción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) en el Tratado de la Unión Europea (TUE), estableciendo los criterios de convergencia que más tarde se plasmarían en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 (Tratado de Ámsterdam).

⁴³⁰ WERNER, P., 1970
⁴³¹ INGRAM, J.C., 1973
⁴³² DELORS, J., 1989

Paralelamente, un informe posterior de la Comisión indicaba que “uno de los efectos principales de la UEM es que las restricciones en las balanzas de pagos desaparecerán. [...] Los mercados privados financiarán todas las operaciones viables y las balanzas nacionales ya no serán un obstáculo”⁴³³. Algunos autores, como Garber, cuestionaron estas premisas⁴³⁴, al considerar que la UEM era el mecanismo perfecto para desarrollar una fuga de capitales masiva en momentos de crisis. Su tesis apuntaba que la estructura federal de la Eurozona y la correspondiente existencia de bancos centrales nacionales con hojas de balance separadas hacían posible imaginar ataques especulativos en la unión monetaria. Es más, la precondition para un ataque de ese tipo era que “el escepticismo ante un banco central nacional de una economía fuerte proveería, a través de TARGET, un crédito ilimitado en euros a los bancos centrales nacionales más débiles”, concluyendo que siempre que exista alguna duda sobre los tipos de cambio, la estructura propuesta para el BCE y el sistema TARGET no crea la seguridad necesaria ante un posible ataque; al contrario, crea el mecanismo perfecto para facilitarlos⁴³⁵.

La creación de la UEM y la puesta en circulación del euro en 2002 culminan el avance más importante en el proceso de integración europea hasta la fecha. En abril de 1987, un grupo de trabajo presidido por Padoa-Schioppa publicó el informe que sería la base de la UEM, y que establecía cuatro puntos para un contrato social a largo plazo entre la Unión y sus Estados miembros: i) mercados competitivos; ii) estabilidad monetaria; iii) distribución equitativa de beneficios en el régimen de bienestar; y iv) crecimiento⁴³⁶.

El principio de los mercados competitivos se basa en las cuatro libertades; en cuanto a la estabilidad monetaria, ésta afronta tres amenazas: el posible retorno a las monedas nacionales, el riesgo sistémico sobre el sector bancario, las fugas de depósitos entre Estados, y, por último, los riesgos de la monetización de la deuda. Todo esto nos lleva a un escenario que podría exacerbar las desigualdades entre países. Ante estos riesgos, las soluciones políticas ofrecidas hasta ahora tienen que ver con la reducción del déficit y la resolución a corto plazo del problema de la deuda.

Desde que, en 1977, se publicara el Informe MacDougall, quedó patente que, para lograr una unión monetaria viable, se necesita una unión presupuestaria, aunque para el diseño de la UEM se omitió esta premisa. Transcurridas dos décadas desde la firma del TUE, no se ha avanzado en la unión presupuestaria

⁴³³ EUROPEAN COMMISSION, 1990

⁴³⁴ GARBER, P., 1998

⁴³⁵ Parece que el tiempo ha confirmado estos temores, puesto que dicho problema se ha hecho visible a partir de 2011. Las correcciones aplicadas se concretaron mediante dos LTRO por parte del BCE sin poder evitar, no obstante, un movimiento de capitales desde la periferia hacia el centro y el norte de la Eurozona, creando una gran incertidumbre.

⁴³⁶ PADOA-SCHIOPPA, T., 1987

debido al proceso de toma de decisiones en la Eurozona, además de a otras carencias que parten del TUE, y al planteamiento de que, para el sostenimiento del euro, sería suficiente con un banco central independiente, confiando el resto de los temas simplemente a los ajustes automáticos⁴³⁷. Incluso el Comité Delors concluyó que un banco central independiente era la única institución supranacional necesaria para una Europa integrada.

El hecho de que el Tratado de Lisboa mantenga la cláusula de no rescate de Maastricht, en un contexto en que los Estados no pueden recurrir al BCE para financiarse, ha empujado a los Estados a endeudarse en los mercados, quedando sometidos a sus exigencias. Esta situación ha generado unas presiones que se han concretado en la aprobación de seis Directivas, además de los distintos fondos de rescate, el Pacto Euro Plus, el Pacto Fiscal europeo, y otras medidas de gobernanza como el Semestre europeo. Alemania ha adquirido un derecho de supervisión sobre las instituciones de los otros países, a cambio de su aportación al FEEF (Fondo Europeo de Estabilidad Financiera) y al MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad), que obliga a los firmantes a incluir un techo de déficit en sus constituciones (España lo hizo).

5.1.1. Principales carencias de la UEM

Existen graves errores de concepción en el diseño de la UEM. La teoría de las áreas monetarias óptimas indica que, dado que los *shocks* perturban de forma desigual a los territorios, la modificación de la tasa de cambio es un mecanismo más eficaz para estabilizar una economía abierta que los ajustes en los precios y salarios domésticos⁴³⁸. Ante la imposibilidad de depreciar la divisa, el ajuste de la competitividad se realiza vía cantidades, es decir, con caída del empleo y de los salarios, en un proceso de devaluación interna, algo que viene ocurriendo, por ejemplo, en España desde 2007. En la UEM se producen divergencias estructurales y cíclicas, que ya existían previamente al euro, y que causan diferenciales de crecimiento, inflación, desequilibrios en las cuentas, etc., evitando que se establezca una zona monetaria óptima. En la práctica, el euro ha facilitado la expansión del endeudamiento en los países periféricos, financiada en gran medida por el ahorro de los países del Norte, generando una Eurozona de dos velocidades.

El Norte europeo aparece como un centro de producción industrial con una inflación baja, mientras que el Sur se ha convertido en un centro de consumo basado en los servicios y el sector inmobiliario, con niveles de inflación crecientes,

⁴³⁷ GODLEY, W., 1992

⁴³⁸ MUNDELL, R., 1961

alimentados por unos tipos de interés a la baja, en detrimento de las inversiones productivas. El excedente de la balanza comercial alemana procede en gran medida de los países europeos, ya que el 63% de sus exportaciones se dirigen a dicho mercado. El peso de la industria en el valor añadido de la economía alemana alcanza el 30% frente a solo el 18% en el caso de España, por lo que podemos inferir que el resultado de este proceso ha sido la progresiva desindustrialización de la periferia⁴³⁹. Además, las estrictas restricciones fiscales que imponía el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no se acompañaron de una responsabilidad supranacional que garantizara, por ejemplo, el acceso al mercado de la deuda soberana.

Como hemos visto en el anterior capítulo, un aspecto crucial en la gobernanza económica es el mercado interior. Ante las dificultades para su pleno desarrollo, debidas en gran medida a la persistencia de los obstáculos estatales, la Comisión aprobó en 2010 la Ley del Mercado Único, que contempla una mejor estandarización de los servicios, la eliminación de barreras a la movilidad y la armonización de normas sobre impuestos de sociedades⁴⁴⁰. Asimismo, se han planteado otras cuestiones aun no resueltas, como la portabilidad de derechos sociales, el reconocimiento de cualificaciones profesionales o el acceso al sector público en un Estado distinto al de origen. Otro aspecto esencial es el efecto redistributivo, ya que la falta de redistribución causa desequilibrios económicos, siendo ésta una de las razones de ser de algunas federaciones fiscales. En la unión monetaria, la transferencia de soberanía va muy ligada a la política redistributiva, pero en la UEM no existe tal mecanismo de ajuste, que debería compensar la incapacidad de los Estados miembros de adoptar políticas de estabilidad macroeconómica. Estas ineficiencias se han hecho más evidentes tras la crisis de la deuda soberana debido a la sobre-reacción de los mercados, que los Estados no han podido afrontar mediante devaluaciones.

En suma, la UEM es un proyecto *sui generis* debido a la diversidad económica de los Estados que la conforman. Aunque en el orden poswestphaliano actual el poder se reparte entre los niveles local, estatal, europeo y – en menor medida – global, uno de los problemas de la Eurozona es su falta de reconocimiento como actor político autónomo, ya que los mercados dudan de su credibilidad y de su capacidad para contrarrestar los desequilibrios regionales. Además, se pueden producir conflictos entre democracia y mercado, llegando a ser intensos cuando ese fenómeno restringe la articulación de las preferencias políticas domésticas, sin que exista una compensación democrática en la esfera

⁴³⁹ MONDE, Le, 2012

⁴⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION, 2010

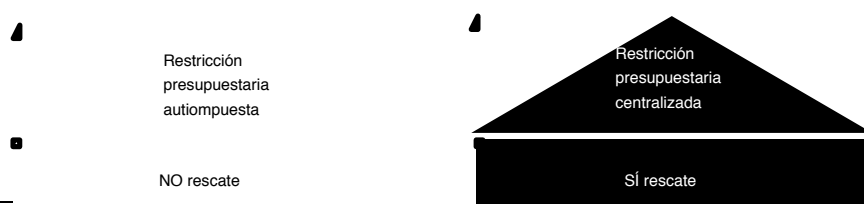
regional o global⁴⁴¹; prueba de ello es el malestar social en la periferia de la Eurozona. Los fundamentos básicos de la UEM se definieron en el Tratado de Maastricht y, aunque desde entonces se han revisado en profundidad. La política monetaria sigue siendo competencia exclusiva de la Unión y a los Estados miembros sólo se les invita a enfocar sus políticas económicas desde una perspectiva común y a coordinarlas en el Consejo (TFUE, art. 122.1), en base a un informe del ECOFIN, previa recomendación de la Comisión. En la fase final de todo este proceso decisorio, tanto el Consejo como la Comisión supervisan el cumplimiento de objetivos a partir de la información que les facilitan los Estados miembros. Se trata de un sistema de supervisión multilateral que puede concluir con sanciones públicas al Estado incumplidor. Hasta ahora, la sanción impuesta por la Comisión se aprobaba por mayoría cualificada en el Consejo, mientras que con el nuevo Pacto Fiscal europeo, las decisiones se consideran aprobadas, a no ser que una mayoría cualificada del Consejo vote en contra. Sea como fuere, el error de Maastricht fue considerar que la unión monetaria induciría una unión económica, sin capacidad de incidencia real en las economías de los Estados.

5.1.2. Consideraciones sobre las uniones monetarias

En las federaciones existen dos tendencias básicas en relación con el presupuesto (ver cuadro III). A mayor autonomía fiscal de las jurisdicciones, mayor disciplina impuesta por el mercado, en ausencia de mecanismos de rescate, y en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias. En cambio, cuando existe una mayor capacidad de supervisión central, se articulan rescates y existe un presupuesto centralizado, desapareciendo la autonomía fiscal en las jurisdicciones.

En Alemania y Estados Unidos se han ido alternando estos dos modelos, con una tendencia actual en Alemania hacia el segundo modelo, el más centralizado, dado que se han aplicado rescates a los gobiernos subnacionales. Otros modelos, como el de Suiza, tienden a la coordinación entre distintos niveles de gobierno, con mucha presencia de la democracia directa.

Cuadro III⁴⁴²



⁴⁴¹ RODRIK, D., 2012

⁴⁴² INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2013



Al ceder la emisión de moneda, los Estados renuncian a los instrumentos macroeconómicos típicos: no pueden devaluar o financiar su déficit a través de la moneda. Por ello, la gran laguna del Tratado de Maastricht es la ausencia de un gobierno que gestione los efectos negativos a nivel supranacional mediante una instancia de federal. Por ejemplo, si un país deseara aplicar políticas expansionistas individualmente se vería restringido por cuestiones de balanza de pagos. Un gobierno federal podría definir una red de seguridad para ciertas regiones con problemas estructurales y soslayar la indefensión en que quedaría un Estado en crisis profunda, falto de autonomía monetaria. Por ello, a cambio de perder la capacidad de devaluar, se requeriría alguna forma de redistribución fiscal en la unión monetaria⁴⁴³. En todos los casos de uniones monetarias fallidas, el fracaso sería atribuible a un error de concepción político, acompañado de un contexto económico adverso. En la Eurozona predomina la coordinación *ad hoc* a nivel supranacional, pero la política fiscal no encuentra acomodo entre los distintos niveles de gobierno, mientras que el PEC y toda la batería de instrumentos políticos que ya hemos analizado no han sido adecuados para coordinar las políticas fiscales con éxito. En teoría, una unión monetaria puede funcionar sin poderes presupuestarios y fiscales, pero los estabilizadores automáticos no funcionan. Para este diagnóstico bastaría la experiencia de las uniones monetarias de los dos siglos pasados; en concreto, dos fracasadas: la Unión Monetaria Latina (1865-1927) y la Escandinava (1873-1914), y dos exitosas: el franco suizo, sostenido sobre la constitución de la Confederación Helvética en 1848, y reemplazando a las distintas monedas cantonales; y la lira italiana, que también reemplazó a las monedas de las antiguas repúblicas y ducados italianos⁴⁴⁴. En 1992, en la ex Unión Soviética se creó la unión monetaria del rublo, formada por 15 Estados, que desapareció en 1994, debido a los déficits presupuestarios descontrolados y a la hiperinflación. La lección a extraer del caso del rublo es la falta de identificación de los ciudadanos con el proyecto común y la desconfianza hacia las elites, que llevó a los países a optar por monedas propias. El fracaso de la unión del rublo resultó sin duda muy significativo para Europa Occidental⁴⁴⁵, revelando la importancia del esquema federal, que evita que el mercado de la

⁴⁴³ MACDOUGALL, D. et al., 1977

⁴⁴⁴ VANTHOOR, W. F.V., 1996

⁴⁴⁵ CONWAY, P., 1995

deuda quede afectado por los desequilibrios económicos entre las jurisdicciones integrantes, como en Estados Unidos. Históricamente han prosperado las uniones monetarias dotadas de una política presupuestaria y fiscal común, y de un sistema legal compartido. El dólar estadounidense tardó 120 años en convertirse en moneda común, y lo hizo una vez se emprendió la federalización de la deuda de los estados que componían la Unión, puesto que la Confederación se había vuelto insostenible. El debate académico también ha planteado nuevas alternativas, como la adopción de un protocolo adicional sobre crecimiento para aportar legitimidad política, además del compromiso firme de crear una Unión Bancaria, entendida como un elemento clave para estabilizar el euro⁴⁴⁶, o el aumento de la capacidad del BEI, los *Project Bonds*, el impuesto sobre transacciones financieras, etc., todas ellas destinadas a reforzar la capacidad financiera de la UE ante la debilidad de los Estados más vulnerables. Hemos visto que en la UEM el mercado financiero está fragmentado en líneas estatales, y han existido flujos de capitales, la mayoría de ellos en forma de deuda. Según algunos estudios⁴⁴⁷, para lograr la coherencia económica en las uniones monetarias, además de las transferencias fiscales, es necesaria la integración de los mercados de capitales para la mutualización del riesgo. Es cierto que las transferencias fiscales ayudan a soportar las crisis cíclicas regionales, y ese alivio fiscal es esencial para corregir las asimetrías de ciertos estados norteamericanos, pero la integración del mercado de capitales permite que la propiedad de los activos sea transnacional, de manera que los cambios en el PIB de un país afectarían al resto de países conectados mediante el riesgo común. Mediante el llamado “canal de seguridad fiscal”, los ingresos quedarían sometidos a un efecto redistributivo a través de la intervención gubernamental. Según el citado estudio de Hoffmann y Sorensen, en Estados Unidos, hay datos que indican que los shocks que afectan a los estados de la federación se alivian en un 15% gracias a las transferencias fiscales y hasta en un 25% mediante los flujos en los mercados de créditos. Sin embargo, en momentos de recesión, la capacidad correctora de los gobiernos es muy superior a la del sector privado. El gasto contracíclico estaría relacionado con la gestión del gasto y esto representa un argumento de peso a favor de la coordinación o de la unión fiscal para soslayar la resistencia política que pudiera generarse contra las transferencias fiscales de carácter permanente.

5.2. La Unión Monetaria en Estados Unidos como referencia

⁴⁴⁶ VITORINO, A., 2012

⁴⁴⁷ HOFFMANN, M.; SORENSEN, B. E., 2012

Veámos en el segundo capítulo que Estados Unidos es una base de experimentación, desde el punto de vista del federalismo, pues nos deja evidencias de que tanto la competencia como la cooperación son inherentes al sistema federal⁴⁴⁸. Dado que, hasta ahora, la UEM ha enfatizado la vertiente normativa (contención de la deuda) en detrimento de la discrecionalidad política, siguiendo el modelo alemán, se puede interpretar que los pasos hacia la integración política en la UE, incluso hacia la federación, probablemente se inspirarán más bien en el federalismo alemán que en el federalismo estadounidense. Evidentemente esto dificultaría el desarrollo de la legitimidad en favor de la ortodoxia monetaria imperante, en la cual los Estados miembros siguen siendo los últimos sujetos de legitimidad. La transferencia de soberanía se haría siempre bajo la supervisión directa de los gobiernos nacionales mediante mecanismos como el Pacto fiscal europeo o el MEDE, que quedan fuera del ámbito de actuación y de supervisión del Parlamento Europeo y de la Comisión, en detrimento del método comunitario. El Consejo tendría prácticamente todo el peso político en la Unión. Por tanto, este escenario podría exacerbar las tensiones actuales y perpetuar los problemas en el seno de la zona euro. Por el contrario, una deriva hacia el federalismo inspirado en el modelo estadounidense dotaría de capacidad política a las instituciones europeas en un contexto de mayor legitimidad democrática gracias al debate político y a la confrontación de ideas en una Cámara parlamentaria que elegiría al presidente de la Comisión entre varios candidatos con distintas propuestas ideológicas. Algo que ya podría ocurrir en las elecciones de 2014. Al margen de esas consideraciones políticas e institucionales, al proponer un marco federal para la unión monetaria, resulta pertinente referirse a la trayectoria de la unión monetaria de Estados Unidos desde 1789⁴⁴⁹. Durante los años de la crisis del euro, la federación estadounidense ha presentado niveles de endeudamiento y de déficit más elevados que la zona euro, lo cual no ha impedido que el dólar haya seguido siendo una moneda refugio para los inversores. La razón estriba en la confianza en el sistema institucional, que empezó a desarrollarse a finales del siglo XVIII. Hamilton fue el primer secretario del Tesoro de Estados Unidos y, como tal, diseñó su sistema financiero. En 1790 Estados Unidos estaba en quiebra debido a la deuda contraída en la Guerra de la Independencia y no disponía ni de sistema bancario ni de moneda nacional. Cada uno de los 13 estados era responsable de la política recaudatoria. Según los *Articles of Confederation*, el Gobierno federal no tenía poder ejecutivo, fiscal ni judicial, y ello generaba una notable inestabilidad. Hamilton estableció el Banco de los Estados Unidos y la asunción de las deudas de los estados por parte del

⁴⁴⁸ KINCAID, J., 1988

⁴⁴⁹ HENNING, C.R.; KESSLER, M., 2012

Gobierno federal. El plan de asunción de deuda implicó la transferencia de deuda al Gobierno federal por 25 millones de dólares, que se sumaba a la deuda federal que ya se había contraído con Francia (11,7 millones) y con inversores nacionales (42,1 millones); una suma de casi 80 millones de dólares, muy alta comparada con el PIB nominal en 1790, estimado en 187 millones⁴⁵⁰. El plan de centralización fue criticado por quienes consideraban que premiaba a los especuladores que habían comprado deuda, y que además era injusto con los estados con economías saneadas, que soportarían la carga de otros estados. Hamilton, además, daba más poder al Gobierno federal a expensas del Congreso y los estados. Jefferson, que fue el primer Secretario de Estado en Washington, era muy crítico con el Banco de Estados Unidos, capitalizado con una participación del Gobierno federal, algo que Jefferson consideraba inconstitucional. Para Hamilton, la deuda estatal se emitiría para asegurar la independencia del país y defendía la constitucionalidad del banco, ya que en la Constitución se derivaba la autoridad que tenía el Ejecutivo para garantizar la viabilidad financiera de los poderes federales. Esta es la doctrina de los poderes implícitos que desde entonces ha dominado el derecho constitucional estadounidense⁴⁵¹. Para Hamilton, el plan permitía alinear la emisión de deuda con la base impositiva, y vincular a los estados entre sí y con el Gobierno federal, y por ello procedió a reestructurar la deuda, estableciendo distintos tipos de interés y un fondo para asegurar su repago⁴⁵². Por ejemplo, creó bonos perpetuos, sin fecha de redención, y cuando abandonó su cargo en 1795, el 98% de la deuda federal y estatal se había acogido a ese sistema. Se pagó la deuda exterior a Francia en su totalidad y se suscribieron nuevos préstamos con banqueros holandeses. Sin embargo, ello generó fuertes conflictos distributivos entre los estados. Al asumir la deuda, el gobierno federal cargó a los estados de forma equitativa para sufragar los gastos de la Guerra de Independencia, y se generaron conflictos entre los estados acreedores y los deudores, abriendo un debate que concluyó con el compromiso de reubicar la sede del gobierno de Nueva York al Distrito de Columbia. El conflicto reabrió el frágil compromiso constitucional de 1787 sobre el equilibrio entre los estados y la Unión, entre el Congreso y el Ejecutivo, de manera que Hamilton se alineó con el federalismo, mientras Jefferson y Madison suscribieron el republicanism⁴⁵³. El precedente de la asunción de la deuda en 1790 perduró durante décadas, y así el gobierno federal asumió, de nuevo, la deuda de los estados tras la Guerra de 1812. Sin embargo, no pudo evitar la quiebra de ocho de ellos, además de Florida, en la década de 1840, ya que Hamilton no había

⁴⁵⁰ SYLLA, R., 2011

⁴⁵¹ CHERNOW, R., 2004

⁴⁵² SYLLA, R.; WILSON, J. W., 1999

⁴⁵³ CHERNOW, R., 2004

conseguido que el gobierno federal fuera el único acreedor de los estados. El incremento de la demanda de infraestructuras ligada a la expansión hacia el Oeste generó un cierto pánico financiero, propiciado por una recesión entre 1839 y 1843. Se pidieron rescates al Gobierno federal e incluso dejó de llegar financiación de Europa, ya que algunos consideraban que Estados Unidos se había vuelto un país “ingobernable y anárquico”⁴⁵⁴. Finalmente, los estados que habían quebrado volvieron a los mercados pagando una prima, mientras que los que habían cumplido con sus pagos, pudieron prestar a tipos normales tras la crisis. Además, entre 1840 y 1850, se estableció la regla de “no rescate” por parte del Gobierno federal y el compromiso de los estados de adoptar constitucionalmente presupuestos equilibrados. Actualmente hay diferencias en la aplicación de la norma presupuestaria, ya que cada estado tiene un criterio distinto sobre la aprobación de las cuentas. Por ejemplo, California exige una supermayoría en el parlamento para recaudar impuestos, lo que suele traducirse en mayores emisiones de deuda por parte del Gobierno estatal. En la actualidad, los presupuestos estatales y locales representan el 40% del gasto público en EE.UU. y las transferencias fiscales del Gobierno federal a los estados mejoran la capacidad procíclica de éstos en momentos de crisis, mientras la estabilización macroeconómica funciona mejor a nivel federal, ya que el Gobierno federal es el único nivel que ofrece un grado de estabilización en las recesiones (los estados tienden a ser procíclicos).⁴⁵⁵ Además, el Gobierno inyecta capital federal en programas estatales, lo que permite que las finanzas de los estados sean más sostenibles.

La norma del presupuesto equilibrado ha funcionado en Estados Unidos porque ha iba acompañada de poderes fiscales federales y de un fondo común de rescate y recapitalización bancaria, apoyado en un diseño constitucional basado en el federalismo fiscal,⁴⁵⁶ que otorga al Gobierno federal un poder recaudatorio propio. La deuda federal se sustenta sobre la responsabilidad común, con un fuerte poder estabilizador macroeconómico del Gobierno federal, mientras que el poder recaudatorio autónomo de los estados es muy relevante. Por último, otra diferencia fundamental con respecto a la UE consiste en la capacidad del Gobierno federal estadounidense de actuar a través del presupuesto para fomentar la demanda y las políticas de ocupación, ya que el presupuesto federal representa alrededor del 23% del PIB de Estados Unidos, mientras el europeo apenas alcanza, como sabemos, el 1% del total de la RNB de la UE. Por lo demás, salvando los contextos históricos, se detectan diferencias considerables entre la UE y Estados Unidos; en *The Federalist Papers* (1787-1788) se refleja la voluntad

⁴⁵⁴ ROBERTS, A., 2010

⁴⁵⁵ OATES, W. E., 1999

⁴⁵⁶ SBRAGIA, A. M., 2008

de evitar enfrentamientos entre los dos niveles de gobierno. Por ello Hamilton propuso un Gobierno federal fuerte con capacidad de actuar directamente sobre los ciudadanos y no sobre los estados constituyentes. El Gobierno federal norteamericano asumió las deudas de guerra de las ex colonias, emitió bonos nacionales mediante impuestos directos y acuñó su propia moneda, porque se trataba de una época post-revolucionaria en la que Hamilton entendía que la deuda era un precio a pagar por la libertad. Además, la unión política se fraguó a través de la guerra de la independencia, creando un *demos* común, algo que en la actualidad no se produce en Europa. De hecho, en la Unión Europea, se ha creado primero una moneda común, que progresivamente ha ido forzando la unión política, si bien únicamente en los términos que se prescriben técnicamente para la pervivencia del euro.

5.3. La reforma institucional de la Eurozona

5.3.1. Incidencia de la crisis financiera en la UEM

Como hemos visto, las presiones de los mercados sobre algunos Estados miembros han conducido al establecimiento de nuevas instituciones y paquetes legislativos destinados a asegurar la viabilidad de la moneda y mejorar la gobernanza económica. Sin embargo, la política económica ha seguido dominada tradicionalmente por el principio de la coordinación, según establece el TFUE (arts. 121 y 136). En general, los países del Norte han contenido salarios, aumentando su competitividad entre 2000 y 2007, mientras que los de la periferia han crecido sobre las burbujas inmobiliarias o el dumping fiscal (o ambos, como Irlanda), acumulando además déficits exteriores. El mercado, desde 2008, percibe que algunos Estados de la Eurozona sufren una paradoja: no pueden recurrir a sus bancos centrales para financiarse, mientras que el BCE se ve limitado por el TFUE (art. 123), sin olvidar que el mismo Tratado (art. 125) prohíbe la solidaridad (rescates) entre Estados. Esto ha permitido el desarrollo del mercado de la especulación con la deuda y la participación de las agencias de calificación en el juego ha puesto en el punto de mira a algunos países periféricos al asignarles notas bajas, contribuyendo así a que las primas de riesgo-país se dispararan. El riesgo de quiebra hace que la financiación para un Estado acabe siendo insostenible, entrando en una espiral de desconfianza por parte de los inversores. En este sentido, el euro ha fomentado la creación de un mercado de deudas soberanas, al tiempo que se han generado los *Credit Default Swaps* (CDS), seguros contra el riesgo de impago de un deudor que, a su vez, han favorecido la

especulación con las deudas soberanas de los Estados, agravando los problemas de sostenibilidad financiera. La crisis financiera se achaca a la irresponsabilidad fiscal y a la mala praxis bancaria, a la falta de regulación bancaria o a la ausencia de sanciones en la coordinación política. Sin embargo, un análisis más profundo revela, en última instancia, que la crisis se debe a la contradicción entre una moneda supranacional y la persistencia de las políticas económicas nacionales. Sólo se dan las condiciones para una unión monetaria óptima si los ciclos económicos de los países son muy similares, ya que entonces desaparece el dilema entre tipos de cambio estables y una política monetaria orientada por preferencias nacionales. Como había indicado Padoa-Schioppa: “El programa del mercado interior crea oportunidades y necesidades de acción complementaria para promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de la Comunidad.

En cuanto a la estabilidad monetaria, la supresión de los controles de capital requerirá una mayor unificación de la política monetaria”⁴⁵⁷. La experiencia del Sistema Monetario Europeo había demostrado que las divergencias estructurales, con la posibilidad de ajustes en el tipo de cambio, habían generado mucha inestabilidad monetaria. Por otro lado, es importante examinar el papel de los mercados financieros, un actor clave para la capacidad de financiación de los Estados miembros y el sostenimiento de sus sistemas de bienestar. Durante esta crisis se ha generado un “universo paralelo” a la economía real, creado por los bancos de inversión, que funciona de forma volátil, mientras que la regulación de la actividad bancaria sigue estando en manos de los Estados y, por tanto, fragmentada⁴⁵⁸.

Ya hemos comentado el fenómeno de los CDS, y en Estados Unidos ocurrió algo parecido con algunos estados. A simple vista, el contagio macroeconómico parece más posible en una federación perfectamente consolidada, como EE.UU. Sin embargo, la alta liquidez del Tesoro norteamericano ha dado una mayor seguridad a los inversores, sin olvidar que hay diferencias regulatorias entre Estados Unidos (FED) y la zona euro (BCE). La volatilidad a la que ha estado sometida la deuda soberana en Europa desde 2008 se ha evitado en Estados Unidos⁴⁵⁹. Hemos constatado, en esta crisis, que es complicado conjugar los tipos de cambio fijos y las cuatro libertades de mercado con una política monetaria controlada supranacionalmente. El problema que no resuelve la moneda única son las divergencias entre tasas de inflación o crecimiento, de modo que el tipo de interés único que fija el BCE puede empeorar la divergencia entre Estados, puesto que toma sus decisiones sobre el tipo de interés a partir de un agregado del conjunto. Es probable que el tipo de interés sea demasiado alto para unos y muy

⁴⁵⁷ PADOA-SCHIOPPA, T., 1987

⁴⁵⁸ BOFINGER, P.; HABERMAS, J.; NIDA-RUEMELIN, J., 2012

⁴⁵⁹ ANG, A.; LONGSTAFF, F. A., 2011

bajo para otros; en los países con tasas de inflación más altas, el tipo de interés común se tradujo en intereses reales más bajos, fomentando el consumo, acelerando el crecimiento por encima del potencial productivo y causando un efecto inflacionario (mercado inmobiliario en España e Irlanda)⁴⁶⁰; en los países con baja inflación, el efecto fue el contrario: intereses más altos y consumo demasiado bajo (Alemania). La Unión Monetaria exacerba esas diferencias. En este sentido, el BCE, mediante su política de tipos de interés, causa efectos procíclicos autocumplidos, especialmente en los países alejados de la media.

5.3.2. La gestión de la crisis y la reforma institucional

La crisis tiene cuatro ramificaciones: fiscal, bancaria, de competitividad e institucional. Un Informe del Grupo de los Cuatro (Van Rompuy, Barroso, Draghi y Juncker) identifica esos cuatro ejes e indica los pasos a seguir por la UE en el proceso de integración⁴⁶¹: 1) un marco de integración financiera, que aumente la responsabilidad del supervisor europeo, incluyendo la Unión Bancaria, un esquema de garantía de depósitos y un sistema de resolución de crisis europeo que permita la eliminación de las instituciones no viables; 2) un marco de integración presupuestaria para asegurar la contención fiscal y caminar hacia la emisión común de deuda; 3) un marco de integración económica, con objeto de que el Semestre europeo o el Pacto Euro Plus sean de más fácil aplicación; y, 4) un marco de legitimidad democrática, dado que los presupuestos de los Estados dejarán de acordarse únicamente en los parlamentos nacionales y se ejercerá la soberanía compartida.

Como es sabido, la crisis de las *subprimes* en el verano de 2007 empezó a revelar la magnitud de burbuja financiera global; seguidamente, la quiebra de Lehman Brothers, el 15 de septiembre de 2008, cortó los flujos de crédito en el mercado interbancario mundial, de modo que los bancos dejaron de prestarse y vieron mermada su actividad. El principal desencadenante de la crisis financiera en la zona euro fue el descubrimiento de que las cuentas públicas griegas habían sido falseadas, lo que disparó la prima de riesgo hasta que el país fue incapaz de financiarse y tuvo que recurrir a asistencia financiera en abril de 2010. Esa debacle griega reveló las debilidades de la unión monetaria. Ya en octubre de 2007 la Unión había establecido una hoja de ruta orientada a la transparencia en el sector financiero, y en 2008 la Comisión lanzó una revisión de la directiva sobre capitalización bancaria⁴⁶², además de proponer una nueva regulación sobre las

⁴⁶⁰ PADOA-SCHIOPPA, T., 2000

⁴⁶¹ CONSEIL EUROPEËN, LE PRESIDENT, 2012

⁴⁶² EUROPEAN COMMISSION, 2008a

agencias de calificación⁴⁶³. En paralelo, el BCE empezó a adoptar medidas no estándar para inyectar liquidez en los mercados.

Todo esto condujo en gran medida al diseño de las instituciones para la supervisión bancaria, aunque los problemas de deuda han sido el verdadero caballo de batalla y es en ese ámbito donde se han centrado las nuevas decisiones, propiciando avances en el ámbito de la coordinación presupuestaria, proceso que sigue desarrollándose, mediante el Pacto fiscal europeo, algo que se ha definido como un compromiso solemne para mejorar la gestión de las finanzas públicas, en el marco del Semestre europeo, buscando la alineación real de las políticas económicas de los Estados con los criterios de contención presupuestaria del pacto fiscal. La crisis reveló la insuficiencia del marco regulatorio inicial de la UEM definido por el pacto de estabilidad y crecimiento, que obliga a los estados a mantener su déficit presupuestario por debajo del 3% y una deuda pública inferior al 60% del PIB. Al analizar el conjunto de medidas para asegurar la disciplina fiscal, frente al temor alemán a verse arrastrados por los problemas de financiación de otros Estados, conviene centrarse en las distintas reuniones extraordinarias del Consejo para afrontar la crisis. Rompiendo con la tónica habitual de tres reuniones anuales, a partir de 2008 empiezan a sucederse las reuniones extraordinarias, en marzo, junio, septiembre, octubre y diciembre de ese año. Desde el inicio de la crisis hasta diciembre de 2012, han tenido lugar 25 reuniones del Consejo. En 2009, hubo reuniones con declaración conjunta en marzo, junio, septiembre, octubre, noviembre y diciembre. En 2010 dichas cumbres se celebraron en febrero, marzo, junio, septiembre, octubre y diciembre, algunas de las cuales centradas de forma exclusiva en la cuestión de Grecia. A lo largo de 2011 se produjo una gran actividad, con cumbres en febrero, marzo, junio, julio, dos en octubre y la última en diciembre. Durante 2012 hubo una reunión informal del Consejo Europeo en enero, la cumbre formal de marzo (donde se confirmó a Van Rompuy como presidente permanente del consejo europeo), y las de junio y octubre, donde se plantearon reformas en el ámbito de la gobernanza económica. A éstas se añaden el consejo extraordinario de noviembre, dedicado a las perspectivas financieras 2014-2020, y el ordinario de diciembre, en el que el tema dominante fue la Unión Bancaria. Por tanto, el Consejo Europeo de la zona euro se ha convertido en el verdadero centro decisor en detrimento del ECOFIN y la Comisión.

En cuanto a los avances relativos, a partir de la crisis de Grecia, el 10 de mayo de 2010 se crea el Mecanismo Europeo de Estabilidad, dotado de 750.000 millones de euros: 60.000 de la Comisión, 440.000 del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y 250.000 del Fondo Monetario Internacional (FMI).

⁴⁶³ EUROPEAN COMMISSION, 2008b

El FEEF fue creado para durar tres años, y está financiado y garantizado por los Estados miembros, cuya aportación es proporcional a su participación en el capital del BCE. En noviembre de 2010 estalla la crisis de Irlanda, y en abril de 2011 la de Portugal. Ambos países recurren también al FEEF, quedando bajo la supervisión de la troika formada por la Comisión, el FMI y el BCE. Sin embargo, los ataques especulativos no cesan y los mercados siguen desconfiando, e incluso en octubre de 2011 la troika se niega a transferir fondos (8.000 millones) a Grecia al considerar que no está cumpliendo los objetivos de déficit. Por efecto contagio⁴⁶⁴, los mercados empiezan a atacar las deudas de España e Italia. En este contexto, se espera un anuncio del BCE en que se comprometa a garantizar todas las deudas públicas de la Eurozona, pero esto no ocurre. En noviembre de 2011 se nombran a sendos tecnócratas al frente de los gobiernos de Grecia e Italia (Papadimos y Monti), lo que no impide que los diferenciales de las deudas soberanas sigan creciendo. Bajo la presión de la troika, los países afectados deben poner en marcha planes drásticos de reducción del déficit público, mientras todos los Estados miembros de la Eurozona siguen estando presionados por la Comisión para cumplir el PEC. El resumen de este cuadro es que el déficit público toma el relevo como soporte a la falta de crecimiento. Algunos países adoptan medidas para imponer un freno constitucional al endeudamiento. Esta regla, en principio, se sostendría sobre tres premisas no demostradas⁴⁶⁵: que los países no necesitan la política presupuestaria para reactivar la economía, confiando sólo en los estabilizadores automáticos; que con la restricción presupuestaria se pueden evitar los efectos de un tipo de interés descontrolado; y que el objetivo económico de un Estado sería el equilibrio de las cuentas públicas. Este virtuosismo en las cuentas pasa a primera línea de las políticas económicas de la Eurozona, y ello tiene su traducción política en el Semestre Europeo, en el Pacto Euro Plus y en el TCEG. En este marco reglamentario, además, las sanciones de la Comisión sólo podrán rechazarse por mayoría cualificada en el Consejo. Cierto es que esta tendencia también busca crear compromisos creíbles que permitan a Alemania aceptar una mayor solidaridad financiera con la Eurozona a través del BCE, algo que hasta la fecha no se ha producido.

Los mercados financieros siguen en realidad controlando la capacidad de financiación de los Estados y ello es un problema, pues los mercados financieros no actúan bajo un prisma macroeconómico, sino que son procíclicos y funcionan sobre opiniones o profecías autocumplidas. En suma, desde el primer mecanismo *ad hoc* que se creó como respuesta al inminente riesgo de insolvencia de Grecia, se han sucedido mecanismos que han profundizado en el mismo sentido. La

⁴⁶⁴ MINK, M.; DE HAAN, J., 2012

⁴⁶⁵ STERDYNIAK, H., 2012

introducción, en 2010, del Semestre Europeo rompe con la tendencia anterior, según la cual las políticas económicas se debatían en marzo y en otoño se analizaban las políticas fiscales de cada Estado. El nuevo calendario garantiza que todas las políticas nacionales se analizan simultáneamente y se someten a la Encuesta Anual de Crecimiento de la Comisión, incluyendo los desequilibrios macroeconómicos y el sector financiero, para seguir con el programa de convergencia que se incluye en los planes fiscales de los Estados. El Semestre Europeo tiene un doble objetivo: un cambio en el calendario del proceso presupuestario (ya que la UE supervisa el presupuesto antes que los parlamentos nacionales) para asegurar la coordinación entre países; y, por otro lado, la alineación de los planes de reforma fiscal y estructural. El primer Semestre Europeo se puso en marcha en 2011 con objeto de asegurar la introducción de las prioridades europeas en la acción política nacional. Hasta entonces, la gobernanza económica europea se movía en el ámbito de la coordinación y las recomendaciones, aunque progresivamente una praxis política comunitaria se había ido incorporando a los procedimientos nacionales. Sin embargo, el Semestre Europeo va mucho más allá, por dos razones: a) las políticas nacionales se revisan *ex ante* (ya no *ex post*), y b) las recomendaciones del Consejo se introducen en los presupuestos nacionales.

El Semestre se desarrolla en seis pasos: 1) Informe de la Comisión (*Annual Growth Survey*), presentado en enero, que fija las prioridades del conjunto de la UE; 2) debate del Informe en el Parlamento Europeo, el ECOFIN, el Eurogrupo y el Consejo Europeo, donde se elabora un Programa de Reformas y Estabilidad aplicable a todos los Estados; 3) cada Estado miembro elabora su propio Programa de Reformas y Estabilidad; 4) se trasladan esos Programas a la Comisión; 5) se elabora un Documento de trabajo por los servicios de la Comisión, que contempla las recomendaciones y su contexto económico, y se remite al Consejo, que lo presenta el 30 de mayo; 6) en esta última fase, los Estados deben incorporar las recomendaciones a los siguientes presupuestos nacionales. Recordemos que en marzo de 2011 se firmó el Pacto Euro Plus por parte de 23 Estados miembros (toda la Eurozona más Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía), que compromete a un grado de convergencia en políticas de ámbito nacional, revisable anualmente por el Consejo, bajo la supervisión de la Comisión en el marco del Semestre Europeo. Mientras tanto, el paquete de rescate se amplió el 21 de julio de 2011 con un pacto que añadía 109.000 millones, incluyendo contribuciones privadas. Además, Irlanda recibió 85.000 millones de € y Portugal 78.000 millones de €. En todos los casos, la supervisión económica de los Estados miembros receptores de fondos la realiza la *troika* (FMI, BCE y Comisión).

El acuerdo de julio de 2011 previó ya la creación del futuro Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que se crea en el Consejo del 25 de marzo de 2011 y supera al MEEF y al FEEF, con una dotación de 500.000 millones de euros (decisión 2011/199/EU), modificando el artículo 136 del TFUE, añadiéndole el siguiente texto: “Los Estados miembros cuya moneda es el euro pueden establecer un mecanismo de estabilidad que se activará en su totalidad si es indispensable para la estabilidad de la Eurozona. La concesión de cualquier ayuda financiera bajo ese mecanismo quedará sujeta a una estricta condicionalidad”⁴⁶⁶.

En paralelo, se han ido adoptando una serie de Reglamentos y Directivas. El 8 de noviembre de 2011, el Consejo adoptó la Directiva 2011/85/EU, sobre los requisitos presupuestarios a los Estados miembros; el 16 de noviembre de 2011, el Parlamento Europeo adoptó el reglamento 1173/2011 para la supervisión presupuestaria en la Eurozona, así como los reglamentos 1174/2011 y 1176/2011 para la corrección de desequilibrios macroeconómicos, y el 1175/2011, que modifica el reglamento del Consejo 1466/97 sobre el seguimiento de la coordinación de las políticas económicas. En cuanto a la Comisión, el 23 de noviembre de 2011, presentó dos borradores de reglamento [COM(2011)821 y COM(2011)819] para mejorar la coordinación presupuestaria en los países con déficit excesivo y riesgo de inestabilidad financiera en la Eurozona. El mismo 23 de noviembre, la Comisión publicó el Libro Verde sobre los Bonos de Estabilidad [COM(2011)818], proponiendo tres alternativas: a) la sustitución de la emisión de bonos nacionales por un bono de estabilidad común, con garantías compartidas; b) la sustitución parcial de la emisión de bonos nacionales; y c) la substitución parcial de la emisión de bonos nacionales sin garantías compartidas.

Por último, y acompañando al Six-Pack, el 13 de diciembre de 2011, el Consejo adoptó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), la última y más ambiciosa medida de respuesta a las carencias en materia de gobernanza económica. Este Tratado consta únicamente de 16 artículos y fue firmado por 25 Estados miembros (menos Reino Unido y Chequia), entrando oficialmente en vigor una vez ratificado, al menos, por 12 Estados miembros de la Eurozona. Aunque no formará parte del acervo comunitario de forma inmediata, al ser un acuerdo intergubernamental, se prevé un horizonte de cinco años para su inclusión en el derecho de la UE. Es vinculante para los Estados miembros de la Eurozona y para aquellos que adopten el euro en el futuro. Este acuerdo se basa en cuatro ejes: 1) acción preventiva para que el balance presupuestario de los Estados se ajuste a los objetivos a medio plazo (OMP); 2) acción correctiva, con procedimiento por déficit excesivo con sanciones de hasta el 0,5% del PIB a los miembros incumplidores de la Eurozona; 3) acción fiscal, ya que el plan fiscal

⁴⁶⁶ EUROPEAN COUNCIL, 2011

nacional debe adoptar una perspectiva plurianual para asegurar valores de déficit y deuda establecidos por Tratado; 4) y acción macroeconómica basada en indicadores por país y en un sistema mejorado de aplicación de las sanciones que imponga la Comisión a los Estados que incumplan indicaciones, gracias al nuevo sistema de mayoría cualificada inversa, que da por adoptada toda recomendación de la Comisión siempre que en el Consejo no vote en contra una mayoría cualificada de Estados. El Tribunal de Justicia puede imponer sanciones (0,1% PIB) al país que no se ajuste a la norma presupuestaria. Si es un miembro de la Eurozona, la sanción se destinará a recursos del propio MEDE; en caso contrario, pasará a engrosar el presupuesto de la UE. Uno de los avances del TCEG es la coordinación ex ante de los planes de emisión de deuda, así como los programas de partenariado entre Estados miembros con reformas estructurales necesarias para corregir el déficit.

Como se ha dicho, este Tratado se refuerza con la entrada en vigor, el mismo 13 de diciembre de 2011, del Paquete legislativo Six-Pack (aprobado por el Parlamento Europeo el 28 de septiembre de 2011). Éste incluye cinco Reglamentos y una Directiva, y contempla reglas con sanciones graduales (hasta el 0,5% del PIB) a los 27 Estados, en particular, el Procedimiento por Desequilibrio Macroeconómico, que será más exigente que el Procedimiento por Déficit Excesivo, tal como establece el propio TCEG, ya que implica que un Estado entrará directamente en el “Procedimiento por Déficit Excesivo” desde el momento en que su deuda supere el 60% del PIB, aunque su déficit esté controlado. Dentro de este Tratado se incluye el llamado “Fiscal Compact” o Pacto Fiscal, en virtud del cual, si un miembro de la Eurozona incumple el criterio de déficit, se aplica la mayoría cualificada inversa a todas las fases del proceso de gobernanza económica en el ámbito del Tratado. Es decir, que las recomendaciones que la Comisión proponga quedarán adoptadas a menos que el Consejo decida, por mayoría cualificada, rechazarlo en un plazo establecido a partir de la adopción de la propuesta. Si el Consejo decide votar sobre la recomendación, el voto de cada Estado se ponderará de acuerdo con el TUE (art. 16.4) y TFUE (art. 238.2 y 238.3), para calcular la mayoría cualificada es decir, que se daría por adoptada toda recomendación de la Comisión siempre que en el Consejo no vote en contra una mayoría cualificada de Estados. El Tribunal de Justicia puede, además, imponer sanciones (0,1% PIB) al país que no se ajuste a la norma presupuestaria. En cuanto al Procedimiento por Desequilibrio Excesivo, éste se basa en el art. 121.6 del Tratado, que permite a la Comisión y al Consejo adoptar recomendaciones preventivas y se refuerza con un régimen especial para la Eurozona, que incluye la posibilidad de que el BCE participe en misiones para revisar las cuentas de los Estados, analizando no sólo las cuentas públicas sino el

endeudamiento privado, el mercado inmobiliario, el índice de desempleo, etc. En cuanto al Pacto Fiscal europeo, desde el punto de vista político, sería un instrumento bastante simbólico si tenemos en cuenta que la mayoría de las disposiciones ya aparecen en el Derecho derivado de la UE, especialmente en el Six-Pack.

La innovación principal es la inclusión de la regla de oro y el refuerzo del Tribunal Europeo de Justicia, es decir que el Tratado restablece *de jure* el pacto de confianza mutua entre los Estados miembros, erosionada tras los distintos incumplimientos, aunque, de hecho, responde a la necesidad de seguridad de Alemania como el Estado miembro que realiza el mayor esfuerzo de solidaridad al ser también mayor su participación en los mecanismos de rescate establecidos.

El último paso que se ha dado hasta la fecha del cierre de esta investigación, siendo de vital importancia, es el paquete legislativo Two-Pack, que para los Estados significa la pérdida de soberanía presupuestaria únicamente aplicable en la Eurozona, en virtud del TFUE (art. 136), aprobado el 20 de febrero de 2013, tras acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo, entrando en vigor en verano del mismo año. Recordemos que el art. 136 permitiría ampliar las competencias o el desarrollo de la supervisión supranacional, aunque no hay consenso académico sobre la potencialidad de este artículo. Piris⁴⁶⁷ considera que, en caso alguno, a partir de este artículo, se podría crear una verdadera unión económica, dado que ello superaría lo prescrito en los tratados. En todo caso, el paquete legislativo consiste en la aplicación de normas presupuestarias comunes; los Estados presentarán el plan presupuestario para el siguiente ejercicio ante la Comisión y el Eurogrupo antes del 15 de octubre, con su previsión macroeconómica, previo a su presentación ante los parlamentos nacionales. La Comisión comprobará que el presupuesto cumple con las recomendaciones del Semestre Europeo recibidas en junio, emitiendo una opinión que se presenta a los parlamentos nacionales en el momento de la votación presupuestaria. La novedad es que es la primera vez que la Comisión emite una opinión sobre los presupuestos (la opinión que emita la Comisión debe ser tenida en cuenta en el debate público sobre presupuestos que se realice en los parlamentos nacionales). También es novedoso que el Eurogrupo realice el seguimiento de los niveles de endeudamiento de cada país. Los Estados incumplidores entrarían en el “Procedimiento por Déficit Excesivo”, dejando a criterio de la Comisión abrir un proceso de supervisión intensiva para los Estados con mayores dificultades financieras, siguiendo con las líneas que marca el FEEF. Esto incluye asistencia técnica (*Task Force* en el caso de Grecia) y prevé un programa de supervisión *ex post*, siempre que un Estado no haya repagado el 75% de su deuda.

⁴⁶⁷ PIRIS, J-C., 2012

A grandes rasgos, las nuevas medidas de gobernanza económica implican una capacidad de sanción más automática y creíble, y potencian el control preventivo, gracias a los objetivos a medio plazo, que permitirán regular el nivel de gasto, optimizando la planificación presupuestaria. En la actualidad, todos los Estados miembros de la UE se encuentran en la fase correctiva del Six-Pack, excepto Estonia, Finlandia, Luxemburgo y Suecia. En suma, el TCEG es un tratado intergubernamental aunque tiene un carácter confederal, ya que compromete a los gobiernos signatarios, con el control de la Comisión sin capacidad plenipotenciaria, es decir, sin plena capacidad de decisión sobre las sanciones aplicables, mientras el Tribunal de Justicia de la Unión arbitrará entre los Estados miembros de acuerdo con el TFUE (art. 273) en las disputas derivadas de materias sujetas a los tratados de la UE. Si hasta la fecha el foco político se ha puesto en la austeridad, como precondition para el crecimiento, los nuevos elementos deberían tener un carácter más político, como la reforma laboral, el desarrollo del mercado interior o más financiación del BEI -aunque hasta ahora sólo puede prestar contra garantía estatal (problemático para los Estados periféricos con dificultades) y a los bancos, no directamente a las empresas.

Ante estas dificultades financieras y en un contexto de fuga de capitales desde la periferia de la zona euro, en la cumbre del G-8 de 19 de mayo de 2012, celebrada en Chicago, se planteó que el MEDE actuara como prestamista en última instancia para los bancos pertenecientes a la Eurozona, con capacidad de prestar de forma directa a las entidades bancarias, sin tener que aumentar la deuda de los Estados afectados. Sin embargo, el Gobierno alemán desea que los gobiernos reciban y respondan sobre la deuda, algo que facilita el control sobre los mismos, y haciéndolos susceptibles de sanción del Consejo Europeo, con pérdida del derecho a voto o, incluso, la expulsión del euro o de la Unión Europea.

Desde el punto de vista de la legalidad y la legitimidad, cabe decir que el TCEG impone criterios de carácter constitucional sobre los Estados miembros, tanto mediante la regla del presupuesto equilibrado, como a través de los mecanismos de corrección. Algunos autores consideran cuestionable la firma de un tratado para el cumplimiento de la regla del presupuesto equilibrado, que se acordó informalmente en la cumbre del Consejo del 26 de octubre de 2011, aduciendo que podría haberse adoptado mediante actos de Derecho derivado⁴⁶⁸. Por su parte, el MEDE permite la recapitalización bancaria, sin tener que recurrir a las revisiones de los tratados, a partir de lo que se reconoce en el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad (art. 19), que permite un uso extensivo de los instrumentos de asistencia financiera.

⁴⁶⁸ BARATTA, R., 2012

En el Anexo se presenta un cuadro resumen de los mecanismos de rescate que se han implementado a lo largo del desarrollo de la crisis del euro.

5.3.3. Instrumentos debatidos en el marco de la unión política

Esta tesis es contemporánea a la crisis del euro, algo que ha puesto en suspenso las propias reglas de la democracia europea⁴⁶⁹, en un proceso en que el impulso político es evidente. Hasta ahora la unión política se basa en: a) las instituciones comunes, en las cuales existen carencias desde el punto de vista de la legitimidad. En este sentido, tras las elecciones a la Eurocámara en junio de 2014, el Parlamento electo debería designar al presidente de la Comisión, presentando cada partido político su propio candidato con una agenda política europea, y, b) los mecanismos e instrumentos de gobernanza económica adoptados en el seno de la zona euro: el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), junto con el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), mecanismos próximos a un federalismo funcional⁴⁷⁰, y en el contexto de la cooperación reforzada.

Ello comporta que la Eurozona se haya convertido en el centro de gravedad de la integración europea, con derechos y deberes específicos en términos tanto de disciplina como de solidaridad. En el ámbito de las medidas políticas que se han propuesto, sin llegar a concretarse, destacan instrumentos típicos de las federaciones, como el presupuesto centralizado. Con el objetivo de dotar al sistema de credibilidad mediante la mutualización de la deuda, se ha propuesto la creación de los **Eurobonos**⁴⁷¹, previa reforma de los Tratados para que se pueda mutualizar deuda en el ámbito de la UEM. La figura de los Eurobonos adquiriría una importancia crucial, al consolidar la interconexión entre las economías de la Eurozona, donde unos países pagan más cara la compra de su deuda que otros, dependiendo de su posición económica, en la credibilidad de las entidades bancarias y en la solvencia futura de las cuentas públicas. La deuda tiene una gran relevancia política, en tanto en cuanto las cuestiones monetarias pueden significar la vida o la muerte de las federaciones y baste recordar el origen de la desintegración de Yugoslavia⁴⁷².

Además de las medidas políticas de carácter restrictivo, la Comisión aspira a articular acciones más proactivas, como constata el “Libro Verde sobre la viabilidad de la introducción de los bonos de estabilidad”⁴⁷³ (bautizados así para entrar en la línea doctrinal alemana), va acompañado de la iniciativa legislativa

⁴⁶⁹ BECK, U., 2012b

⁴⁷⁰ DELORS, J.; VITORINO, A., 2012

⁴⁷¹ EUROPEAN COMMISSION, 2011b

⁴⁷² SIKORSKI, R., 2011

⁴⁷³ EUROPEAN COMMISSION, 2011a

para aumentar el control de la Comisión sobre los presupuestos nacionales, asegurando (bajo sanción) el cumplimiento de los criterios de Maastricht. La propuesta de la Comisión plantea una colectivización plena de la emisión de bonos de deuda por parte de los Estados miembros y propone tres opciones para la emisión de deuda común: i) la sustitución de los bonos nacionales por los bonos de estabilidad, que podrían ser emitidos de manera descentralizada con garantías comunes de todos los Estados miembros (y por ello requeriría la reforma del Tratado), y se distribuirían mediante una agencia de deuda de la Eurozona, en función de las necesidades financieras de los Estados miembros, garantizando la necesidad de refinanciación de los Estados, independientemente de sus finanzas públicas; ii) la sustitución parcial de los bonos nacionales por Eurobonos de deuda común y con garantías comunes de la Eurozona (requiere reforma del Tratado), sobre un mercado de bonos soberanos basado en el esquema "azul-rojo", en que los bonos azules consistirían en la emisión de títulos soberanos comunes (y garantizados comúnmente) hasta ciertos límites preestablecidos; cada Estado miembro podría emitir un porcentaje específico de su PIB de bonos azules, pero nunca superando el 60 % de su PIB (criterio establecido en Maastricht); los bonos rojos serían nacionales y contarían sólo con las garantías nacionales, aunque la Comisión debería establecer un techo y qué nivel de riesgo puede asumir una emisión nacional, limitado con posibilidad de sanciones por el cumplimiento de las normas en el marco de la gobernanza económica; y, iii) sin reformar el Tratado, la sustitución parcial de bonos nacionales con garantías no compartidas, ya que cada Estado miembro ha de garantizar la parte proporcional que le corresponde asumir de los bonos comunes, según su necesidad de financiación, asumiendo además la garantía de la emisión de los bonos nacionales. En este caso, los Estados periféricos no se podrían beneficiar de la mejor calidad crediticia de otros Estados, quedando sometidos al escrutinio de los mercados.

La creación de los Eurobonos facilitaría la financiación de los Estados miembros del euro y, gracias a éstos, el Mecanismo Europeo de Estabilidad pasaría a ser un factor estabilizador en la gestión de bonos estatales a largo plazo. Así se dificultaría la especulación con las deudas soberanas en el mercado y se unificaría el mercado de bonos a gran escala, facilitando la financiación a un interés más bajo, acabando con la cesta de diecisiete divisas que existe "virtualmente" dentro del euro en estos momentos. El hecho de que el bono de la deuda fuera común a toda la zona euro estimularía la estabilidad, superando la espiral de profecías autocumplidas sobre las posibles quiebras soberanas. De añadidura, la emisión de deuda compartida sería un símbolo fuerte de unidad política. Ciertamente es que la citada propuesta de la Comisión presenta serias lagunas, puesto que el Eurobono será eficaz sólo si se dejaron de emitir bonos nacionales a

favor de bonos garantizados por el conjunto de la Eurozona. Con objeto de evitar el riesgo moral o la tentación de laxitud en el rigor presupuestario, sería aconsejable que los Estados tuvieran que regresar a la emisión de los bonos nacionales cuando superaran ciertos límites de deuda pública. Esta opción podría evitar la reforma del Tratado en el sentido de que los gobiernos serían responsables últimos de la emisión de bonos en determinadas circunstancias. Este diseño propiciaría que el Eurobono tuviera una mayor facilidad en su ejecución, pero tal vez se percibiría como una solución no definitiva, al dejar dudas sobre el aval colectivo. Los planteamientos de la Comisión se mueven en el ámbito técnico, pero en el terreno político y académico, cabe destacar que el presidente del Eurogrupo, Juncker, y el ex ministro de Hacienda italiano, Tremonti, lanzaron la idea de los Eurobonos en 2010, apostando por una agencia de deuda europea única⁴⁷⁴ (EDA), que sustituiría al FEEF y contaría con una mayor participación de los Estados.

Partiendo de esa idea, Prodi⁴⁷⁵ presentó una propuesta más elaborada en la que se apuntaba que los Estados aportarían capital al fondo común en relación con sus participaciones en el BCE. La capitalización sería en forma de reservas de oro del Sistema Europeo de Bancos Centrales (lo que precisaría reforma de los Tratados) y el nuevo fondo común tendría una capacidad de emisión de capital de hasta tres mil millones en forma de Eurobonos, garantizados mediante compromisos compartidos por cada uno de los Estados de la Eurozona. Con este diseño, el fondo común funcionaría como un estabilizador a largo plazo, y crearía un mercado unificado para la emisión de fondos y obtención de financiación para los Estados a un coste menor. En la actualidad, las discrepancias sobre los Eurobonos tienen que ver con el diseño de la estructura de gobernanza, sistema decisorio, derechos de voto, aportaciones, participaciones de capital, etc.

El segundo instrumento que se ha debatido sin llegar a articularse es el **Fondo Monetario Europeo**, institución que Merkel propuso en marzo de 2010, en un momento de fuerte tensión y conflicto político en la Eurozona, ante el aumento de la necesidad de cooperación entre los gobiernos, en un contexto de fuerte ataque de los mercados, especialmente a Grecia. Es una propuesta institucional innovadora, que nace del contexto actual, pero que podría entroncar con una sentencia de 1993, emitida por el Tribunal Constitucional de Alemania, en la que se establece que Alemania debe abandonar la unión monetaria si la estabilidad del euro no puede garantizarse. La historia de la integración europea nos deja ilustrativos casos de huidas hacia delante, como el desenfrenado desarrollo del mercado interior europeo que se experimentó en la década de 1980, fustigado por

⁴⁷⁴ JUNCKER, J-C.; TREMONTI, G., 2010

⁴⁷⁵ PRODI, R.; QUADRIO CURZIO, A., 2011

la estafacionaria recesión de los setenta. En esa etapa de los ochenta se produjeron movimientos especulativos que acabaron por destruir los mecanismos de cambio de las distintas monedas europeas, lo que animó a los Estados miembros a planear la moneda única, entonces bautizada como ECU (Maastricht, 1992). El euro entró en circulación justo diez años después, en 2002, sometido a los criterios del Pacto de Estabilidad, incapaces de imponer disciplina fiscal sobre los gobiernos. El Fondo Monetario Europeo se constituiría con aportaciones de los Estados miembros.

La creación de ese nuevo organismo recibió el inmediato aval de la Comisión, puesto que este FME sería un organismo guardián, capaz de implementar nuevas normas fiscales, cuando éstas tuvieran por objeto prevenir y evitar casos de inestabilidad en la Eurozona. En cuanto a sus funciones específicas, destacaría la capacidad de aplicar importantes sanciones directas a los Estados, determinar el recorte de los fondos de cohesión al país incumplidor, establecer la suspensión temporal del derecho de voto en las decisiones tomadas a nivel comunitario e imponer al país afectado la suspensión de la pertenencia a la Eurozona. Dicha capacidad punitiva no tendría parangón en la normativa europea hasta la fecha. La implementación de este FME se sustentaría sobre las aportaciones de los respectivos Estados según su RNB hasta alcanzar un límite prefijado. Estos fondos se depositarían en bonos del tesoro de la Eurozona, y el FME debería disponer de autorización para utilizar dichos fondos. A partir de 2016, se establecería que el FME únicamente recibiera contribuciones de los Estados miembros que incumplan los criterios del PEC, que serán proporcionales a la deuda pública o el déficit, según las modalidades de cálculo⁴⁷⁶, de modo que se impone la disciplina, al tiempo que se constituye un colchón de seguridad. La intervención del FME se podría concretar mediante el derecho de participación de los Estados, según sus contribuciones al Fondo, en forma de préstamos a los Estados en riesgo, o mediante garantías a las emisiones de títulos de dichos países. Esta intervención se sometería a una condicionalidad, como la aprobación del plan de ajuste presupuestario por el Eurogrupo o de la Comisión, que, de ser la administradora, facilitaría la inclusión de este mecanismo en los Tratados. También podría crearse en forma de organismo intergubernamental, fuera de los Tratados, como se hizo con el espacio Schengen, facilitando una puesta en marcha rápida. Cierto es que ese organismo no implicaría la existencia de un gobierno económico, actuando más bien como un seguro en caso de riesgo financiero de los gobiernos, pero cabe tener presente que dicho FME se financiaría del contribuyente europeo, lo que aliviaría la sensación de que se “penaliza” a los cumplidores. Precisamente ésta es la filosofía que subyace en el

⁴⁷⁶ GROS, D.; MAYER, T., 2010

Fondo Monetario Europeo, que se fundamenta en el concepto de prevención (se financia con aportaciones de los Estados en época de bonanza) en lugar de en el de rescate. Si bien el FME no se llegó a articular, sentó las bases del actual Pacto Fiscal europeo. Su diseño estaba concebido para aumentar la transparencia de las finanzas públicas, gracias al mecanismo de intervención que se preveía en su articulación (ya que en caso de quiebra penalizaría a los derivados y transacciones que no se hubieran registrado previamente en el registro que el FME mantendría)⁴⁷⁷.

En tercer lugar, se ha planteado también la creación de una **agencia de calificación europea**, ya que estas entidades han ocasionado importantes turbulencias en el devenir de la crisis del euro. Las calificaciones emitidas por las agencias de calificación crediticia prestan servicios a los inversores, los prestatarios, los emisores y los administradores públicos para asistirles en sus decisiones de inversión. Tales calificaciones pueden servir como referencia para el cálculo de exigencias de capital a efectos de solvencia bancaria o para ayudar a los inversores a evaluar los riesgos asociados a la actividad inversora. Desde 2008 se han realizado distintos dictámenes y propuestas de resolución para regular el funcionamiento de las agencias de calificación crediticia y a finales de 2011 se concreta la Propuesta de la Comisión al Parlamento y el Consejo en esta materia⁴⁷⁸. La Comisión ha venido estableciendo normas comunes para las agencias de calificación, y en 2012 se han realizados distintas investigaciones sobre el funcionamiento de las mismas, habiéndose detectado que las rebajas de calificación en los distintos Estados de la zona euro alteran en exceso las reacciones del mercado. Las regulaciones que se adoptaron en 2009 y 2011 se conocen como “CRA I” y “CRA II”, pretenden evitar los conflictos de interés y asegurar que las metodologías de calificación mantienen un alto grado de transparencia. Bajo esta norma, las agencias de calificación crediticia han de registrarse en los órganos comunitarios. En mayo de 2012, el Consejo propone negociar con el Parlamento Europeo la aprobación de una regulación “CRA III”⁴⁷⁹, que forzaría a los emisores de instrumentos financieros a cambiar de agencia de calificación cada cuatro años, introduciendo una regla de rotación, del mismo modo que se impondría la obligación de suscribir al menos dos agencias de calificación por emisor para supervisar los instrumentos financieros estructurados. Del mismo modo se regula el porcentaje de capital de las agencias, los derechos de voto y la información pública de las mismas, para asegurar la máxima transparencia. Hasta ahora, esta tercera ronda regulatoria está en curso, pero no se ha llegado a aprobar. En la arena política, Alemania reclamó la creación de una

⁴⁷⁷ GROS, D.; MAYER, T., 2010

⁴⁷⁸ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2011a

⁴⁷⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2012

agencia de calificación europea en 2011⁴⁸⁰, en un momento en que la Comisión también criticó públicamente la degradación en bloque de varias entidades de la Eurozona, asegurando que la elección de los tiempos por parte de las agencias norteamericanas perjudicaba seriamente los tipos de interés y la financiación de los Estados.

Conclusiones

El análisis de las proceso de la creación de la unión monetaria estadounidense ilustra a la perfección el hecho de que sólo prosperaron las uniones monetarias que se dotan de una política presupuestaria y fiscal común, además de un sistema legal compartido. El dólar estadounidense tardó 120 años en convertirse en moneda común y, de forma significativa, lo hizo tras la federalización de la deuda de los Estados miembros de la Unión, cuando se hizo patente la falta de viabilidad económica y política de la Confederación. Como hemos visto en estos dos últimos capítulos, el seguimiento de la crisis ha puesto de relieve el predominio del enfoque intergubernamentalista en detrimento del supranacional. La sucesión de conflictos de intereses entre los actores, especialmente entre los jefes de Gobierno de los Estados miembros, ha quedado patente en la agenda de reuniones del Consejo Europeo, tanto formales como informales, que se han traducido en la fijación de reglas a corto plazo, algo que ha evitado la puesta en común de una estrategia de integración política a largo plazo capaz de contrarrestar la permanente sensación de crisis e indefinición que ha dominado la escena desde 2008. La mayoría de las veces, las soluciones se han acordado solo *in extremis*, como respuesta a las reacciones de los mercados. La estrategia dominante ha sido la de la suma de posiciones, tanto en forma de tratados como de legislación. No obstante, la posibilidad de conflicto es todavía elevada y la Eurozona dista mucho del reequilibrio que garantice con seguridad la supervivencia del euro mientras los países acreedores sigan trasladando la carga del ajuste a los deudores. Cabe resaltar, en este escenario, el papel desempeñado por el BCE, dispuesto a afirmar su autonomía frente a los gobiernos, durante las presidencias de Trichet y, todavía más, de Draghi. Las declaraciones públicas y la compra sistemática de deuda soberana son buena prueba de ello.

Recuperemos aquí el relato de una reveladora historia. Las cartas remitidas por Draghi y Trichet en nombre del Consejo de Gobierno del BCE al gobierno italiano⁴⁸¹ y español⁴⁸² en agosto de 2011, demuestran el poder de presión política del BCE, superando a todas luces lo establecido en los tratados. En dichas cartas

⁴⁸⁰ DEUTSCHE WELLE, 2011

⁴⁸¹ CORRIERE DELLA SERA, 2011

⁴⁸² RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., 2013

se hace referencia a valoraciones políticas que superan el mandato del BCE, al incidir en cuestiones referentes a reformas estructurales, dado que en ellas se invita a la liberalización de servicios públicos y se sugiere a los gobiernos italiano y español que afronten una oleada de privatizaciones. Además, se adentra en el ámbito de las políticas laborales, refiriéndose a la flexibilidad laboral o la determinación salarial, invitando a la revisión de los convenios colectivos, al tiempo que se hacen recomendaciones sobre el mercado inmobiliario o de alquileres. Del mismo modo, se sugieren reformas fiscales y recortes en el gasto, estableciendo que ha de limitarse por ley el gasto público, así como un control más estricto del gasto de los gobiernos regionales. Este tipo de documento, que ha salido a la luz de una forma no ortodoxa, acredita la capacidad de presión política del BCE. De hecho, en España, el 19 de agosto se presentó el Decreto-Ley donde se adoptaban gran parte de las medidas exigidas por el BCE y se anunciaba una inminente modificación de la Constitución española para introducir la regla del techo de gasto.

Ello confirma la relevancia del BCE como agente, puede decirse incluso como órgano federal, en el sentido de que supera las funciones atribuidas en el ámbito de la política monetaria, más allá del mandato de los tratados, no sólo mediante sus acciones no convencionales - la compra de deuda soberana de España e Italia en los mercados secundarios - sino también a través de gestos de evidente sesgo político. Ello debería exponer a esta institución al escrutinio público, a través del Parlamento Europeo.

Si esto ocurría en 2011, un año más tarde se producía, además, la intervención de Draghi en julio de 2012, donde pronunció su famosa frase "haremos todo lo que haga falta para salvar el euro"⁴⁸³. Al margen de la voluntad de la figura del presidente del organismo, cabe decir que, sin embargo, la autoridad monetaria europea, a diferencia de su homóloga estadounidense, sufre el grave inconveniente de no poder actuar como prestamista de última instancia, algo que debería ser revisado si la senda escogida es la del federalismo fiscal, en un marco de Unión Bancaria.

En el ámbito académico, el debate sobre la necesidad de fortalecer la unión política para asegurar la sostenibilidad del euro ha evolucionado hacia un notable consenso a favor de los conceptos de unión fiscal y presupuesto federal. Elementos ambos que permitirían superar la vertiente técnica de la autoridad supranacional de carácter regulatorio, por un gobierno articulado constitucionalmente.

El federalismo fiscal puede corregir las divergencias estructurales de tipo cíclico. Sin embargo, para que esto sea posible deben cumplirse las mencionadas

⁴⁸³ EUROPEAN CENTRAL BANK, 2012b

condiciones del pleno desarrollo del mercado interior, el fondo de garantía común y la corrección de divergencias estructurales mediante política redistributiva, bajo el escrutinio del Parlamento Europeo. Veremos en el siguiente capítulo que, en términos políticos, el federalismo ofrece una estructura democrática que facilita la conexión entre ciudadanía y autoridades supranacionales, siendo fundamental para la democracia europea que exista un vínculo horizontal entre ciudadanos y un vínculo vertical entre los distintos niveles de gobierno. En ese sistema, el pacto constitucional se nos presenta como garante contra el exceso de concentración de poder en el centro, impidiendo, al mismo tiempo, el predominio de los intereses estrictamente nacionales.

El análisis de los tres instrumentos debatidos (aunque no implementados) es suficientemente rico y revelador de la posibilidad de desarrollo político en el futuro, ya que apuntan a un compromiso político de alcance constitucional, que a la postre puede dar la estabilidad necesaria a la Eurozona que, hasta la fecha, no es una zona monetaria óptima. De hecho, la exigencia actual, impuesta por los tratados, de que todos los Estados miembros adopten las normas legales comunes, supone en la práctica insostenibilidad del sistema político, ya que se trata de una legitimación indirecta, en la que las políticas nacionales en los Estados miembros condiciona la dirección política del conjunto de la UE. Una federación europea resolvería dicho problema, por un lado ofreciendo plena legitimidad directa, y por otro facilitando la implementación de reglas comunes, es decir, reforzando la eficiencia.

CAPÍTULO VI. LA CRISIS DEL EURO Y EL FEDERALISMO

Introducción

Este capítulo es de especial relevancia en la tesis, puesto que partiendo del capítulo anterior, donde hemos analizado una federación exitosa (la estadounidense) obtenemos elementos que apoyen la tesis de la viabilidad del proyecto federal europeo. La república hamiltoniana es un referente adecuado, y la experiencia del momento fundacional de dicha república aporta paralelismos muy razonables con la actual crisis en la zona euro. El aparato administrativo de la UEM debería realizar la transición desde las actuales soluciones *ad hoc*, que se concretan mediante las intervenciones de la troika comunitaria en los países intervenidos, hacia los mecanismos administrativos permanentes, dotados de la debida rendición de cuentas y legitimidad. Este paso hacia la federalización está íntimamente relacionado con la viabilidad de la UE y, por tanto, con las políticas a largo plazo. Ahora bien, entre las respuestas institucionales más avezadas y que ya se están desarrollando, destaca el proyecto de la Unión Bancaria, llamada a subsanar en gran medida las carencias institucionales de la Eurozona. Dicha Unión Bancaria va acompañada de una mayor capacitación del Banco Central Europeo y contempla la presencia de un factor de solidaridad, que responde también a un principio federal.

6.1. El debate académico y político en torno a la UEM y la crisis en la Eurozona

Desde el momento de su concepción, el mundo académico alertó sobre las lagunas en el diseño de la Unión Económica y Monetaria. La lógica económica no aconsejaba crear la moneda única porque en la UE no existe una fiscalidad centralizada, ni un mercado laboral unificado, ni un sistema de supervisión común. Como hemos subrayado, estas carencias agravan el riesgo de tensiones y conflictos entre los Estados miembros cuando se encuentran en distintas fases del ciclo económico⁴⁸⁴. Incluso antes de la existencia de la UEM, se sabía que la política monetaria por sí misma es incapaz de contrarrestar los efectos de la evolución asimétrica de las economías de los Estados miembros⁴⁸⁵. El euro mostró en sus inicios gran fortaleza, gracias al apoyo institucional del BCE, pero con el transcurso del tiempo se ha verificado que la ausencia de contrapartida política lo compromete. El Informe Werner ya apuntaba al establecimiento de un centro de

⁴⁸⁴ FELDSTEIN, M., 2011

⁴⁸⁵ KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M., 1997

decisión para la política macroeconómica, la coordinación presupuestaria, la financiación del déficit y la armonización fiscal entre Estados miembros, enfatizando la cohesión regional. Además, se parte de la existencia de divergencias estructurales, aunque se admite que éstas no tendrían por qué amenazar la moneda común, siempre que haya mecanismos de corrección, asumiendo que esta corrección forma parte de una decisión política en el marco del debate parlamentario. También es preciso que el marco fiscal en la Eurozona sea sostenible, mediante un federalismo fiscal, sustentado en disposiciones de carácter constitucional que definan horizontal y verticalmente el grado de recursos compartidos, el control decisorio, las normas sobre los rescates, etc. El diseño institucional debe tener en cuenta las precondiciones legales y el grado de integración política necesario.

Desde el punto de vista de la legitimidad, parece deseable que la transferencia de soberanía sea la mínima necesaria, pero sí suficiente para encaminarse hacia la estabilización macroeconómica. Economistas, como Milton Friedman, advirtieron que un régimen de tipo de interés común no sería viable sin un Gobierno con autonomía presupuestaria. Sin integración fiscal, no se dan las condiciones para afrontar los *shocks* asimétricos y, por ello, para Friedman, la creación de una unión monetaria implica pérdida de flexibilidad⁴⁸⁶. Aunque las elites europeas obviarán la amenaza sistémica que suponían las burbujas que se estaban creando en la periferia, existe un consenso académico sobre la necesidad de que una unión monetaria se dote de un tesoro común, una emisión de deuda común, así como de un supervisor bancario común.

Estos avances institucionales requerirían de un acuerdo político enmarcado en una estructura de carácter federal. En el debate intelectual, el primer presidente del BCE, Duisenberg, afirmó que el objetivo de establecer un tipo de cambio no era una estrategia monetaria adecuada, dado que para un área tan grande como la Eurozona dicho enfoque podría entrar en contradicción con la estabilidad de los precios. El valor externo del euro sería el resultado de la política monetaria del BCE, independientemente de que el Sistema Europeo de Bancos Centrales pudiera contrarrestar fluctuaciones excesivas del euro ante las principales divisas. La posición de la Comisión y la de algunos Estados miembros fue la de dejar la puerta abierta a una mayor capacidad política del BCE para manejar el valor del euro e incrementar su competitividad, si fuera necesario. De hecho, desde el Tratado de Roma se abogaba veladamente por la coordinación de las políticas monetarias mediante un Comité Monetario (arts. 105 a 108) y establecer que los tipos de cambio deberían ajustarse al interés común de la CEE, sugiriendo el

⁴⁸⁶ KRUGMAN, P. R., 2011

apoyo mutuo en caso de dificultades en la balanza de pagos de algunos Estados miembros⁴⁸⁷.

Un gobierno federal permite afrontar de forma más adecuada las asimetrías y la debilidad bancaria, corregibles mediante transferencias internas o títulos de deuda comunes, como los Eurobonos o un presupuesto federal. El pacto fiscal debería asegurar la estabilidad presupuestaria y las medidas necesarias de ajuste en la periferia, con aportaciones que garanticen la estabilidad del euro. En un contexto de asimetrías en la Eurozona, la debilidad de los canales de ajuste se ha hecho más patente en ausencia de movilidad laboral transfronteriza (altera la capacidad competitiva y la estabilización automática de las economías) y de otros mecanismos de transferencia de recursos entre territorios. Incluso desde el punto de vista democrático, muchos observadores han subrayado que los ciudadanos de la UE están dispuestos a aceptar una unión monetaria con fuertes implicaciones, siempre que haya una comunidad política compartida⁴⁸⁸. Para Pisani-Ferry, la crisis puede ser el verdadero inicio del euro si se establecen los pilares políticos, con el BCE como prestamista de última instancia, un presupuesto federal, una Unión Bancaria, un fondo de garantía de depósitos y un mecanismo paneuropeo de resolución de crisis bancarias, acompañado de una comunidad que dé soporte al euro, más allá de delegar la responsabilidad monetaria al BCE. Además de la coordinación en la estabilidad, es pertinente preguntarse si la UE debe ir hacia una plena unión fiscal. Hoy, la gobernanza económica se enmarca en el TCEG, sobre el principio de cooperación entre Estados y el respeto institucional, con el trasfondo de la disciplina fiscal.

Hay dos modelos para garantizar la disciplina en las federaciones fiscales, uno basado en las dinámicas del mercado, y otro jerárquico, en el que un órgano centralizado impone restricciones de endeudamiento a las jurisdicciones subnacionales⁴⁸⁹. En el primero, los subgobiernos tienden a políticas forzadas por los mercados que financian sus deudas (las quiebras son posibles y se prohíbe la monetización de deuda); en el segundo, la disciplina fiscal la imponen normas centralizadas, con un actor que actúa como prestamista de última instancia. El diseño de la UEM incluye elementos de ambos modelos, y el riesgo de quiebra se controla mediante dos elementos del mercado: la cláusula de no rescate del Tratado y la prohibición de monetizar deuda mediante el BCE.

Se añade un elemento jerárquico: la disciplina fiscal común mediante los tratados, de modo que la UEM establece reglas negativas (no superar un nivel de déficit) pero no positivas (cómo orientar el superávit). La guía positiva iría orientada a mejorar la simetría entre Estados, tal como había sugerido Padoa-

⁴⁸⁷ MORATA, F., 1999a

⁴⁸⁸ PISANI-FERRY, J., 2012a

⁴⁸⁹ RODDEN, J., 2001

Schioppa, uno de los artífices intelectuales de la moneda única. Técnicamente, proponía que la aplicación del tipo de interés del BCE tuviera en cuenta las asimetrías económicas y la creación de un fondo de estabilización cíclica. Se preveía ya que la creación de una Unión Bancaria en la Eurozona rompería el nexo entre la debilidad bancaria y la deuda soberana. Esto prefigura un marco de federalismo fiscal, que implica la adopción de nuevos derechos y deberes fiscales dentro de la Eurozona, una vez superada la crisis de solvencia “autocumplida” para lograr una estabilidad monetaria real. Es de especial interés, a los fines de este trabajo, estudiar la historia estadounidense buscando paralelismos que puedan ser de utilidad para superar la crisis de la Eurozona. A este respecto, Henning y Kessler subrayan que resulta esencial la creación de un centro a nivel federal capaz de aplicar políticas fiscales contracíclicas. En los EE.UU. también se aplicó constitucionalmente la enmienda según la cual los estados de la federación deben mantener el presupuesto en equilibrio.

En la Eurozona sólo se ha aplicado una parte de este esquema (la regla de oro presupuestaria), careciendo el nivel central de capacidad para generar superávit presupuestario; es decir, ha dominado la tendencia política contraria al estímulo, probablemente por temor a no acertar en los tiempos y a que la aplicación de un estímulo en un país determinado indujera a la fuga de actividad o de capitales hacia otros países⁴⁹⁰.

La gran diferencia con Estados Unidos es que allí el Gobierno federal toma las decisiones sobre los rescates de estados o de bancos, de modo que los presupuestos de los estados pueden seguir en equilibrio, asumiendo el presupuesto central el coste de la estabilización. Por tanto, lo que falta en la Eurozona es la colectivización de la deuda (pública y bancaria) con objeto de que los costes de reestructuración sean compartidos por todos los Estados miembros. Si no se mutualizan costes, los Estados serán incapaces de mantener sus presupuestos en equilibrio, pues habrán de afrontar la reestructuración por sí mismos. Algunos países de la Eurozona afrontan el doble problema de sanear sus cuentas públicas, rescatar a sus bancos y cumplir objetivos de déficit, al tiempo que se han incrementado sus costes de financiación en el mercado.

Merton escribió sobre las profecías autocumplidas y el efecto “de arrastre” (*bandwagon*); Keynes comparó los mercados financieros con un concurso de belleza en que debe adivinarse la elección más popular; y Soros ha defendido el análisis de las interpretaciones erróneas en la definición de los eventos que las principales corrientes económicas ignoran, y ha desarrollado un modelo de burbuja endógeno a los mercados financieros, y no como resultado de los *shocks*

⁴⁹⁰ PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, 2012

externos⁴⁹¹. Para Soros, las burbujas financieras no son solo un fenómeno psicológico, sino que tienen dos componentes: una tendencia que predomina en la realidad y una interpretación de esa tendencia.

La tendencia y su interpretación sesgada se refuerzan mutuamente, al tiempo que la distancia entre ambas se engrandece hasta volverse insostenible. Las burbujas suelen tener una forma asimétrica, el boom se desarrolla lentamente, pero la explosión es fulminante. Ello se debe al apalancamiento, es decir, la caída de precios precipita la liquidación de las posiciones apalancadas. Las crisis han provocado respuestas regulatorias, lo que ha permitido el desarrollo de los bancos centrales y las regulaciones financieras. Los agentes del mercado y los reguladores actúan con un conocimiento imperfecto e interactúan de forma reflexiva. Tras la “mano invisible del mercado” se mueve la mano visible de la política. En este contexto, Soros interpreta los mercados financieros considerando que las burbujas son impredecibles, mientras que su dirección y corrección es predecible, aunque no la duración y magnitud de sus etapas.

6.1.1. Posiciones de los actores

Hemos apuntado a las carencias de la UEM, y a la insuficiencia del mandato de la estabilidad de precios. Existe, en este sentido, una percepción generalizada algo sesgada por parte de la opinión pública, y que se debe al funcionamiento institucional, donde tiene relevancia el papel del Consejo. En general, se ha dado mucha relevancia en los estudios al liderazgo alemán en la integración monetaria⁴⁹²; otros, en cambio, consideran esencial el papel de reequilibrio que juega Francia y el resto de Estados a la hora de posibilitar la unión monetaria.⁴⁹³ Ahora bien, también es preciso señalar que Alemania ha aportado el equivalente a un presupuesto federal completo desde el inicio de los rescates⁴⁹⁴, siendo el primer contribuyente neto en la UE, dado que financia un tercio del presupuesto comunitario. Del mismo modo, aunque con reticencias, Merkel ha sido capaz de permitir que el BCE evitara el colapso financiero. Con todo, el problema de fondo es el método intergubernamental, que mantiene en la opacidad las decisiones del Consejo sobre los rescates. Desde el punto de vista de la ciudadanía, tras la crisis del euro, el proyecto de construcción europea ha dado un notable vuelco.

Durante décadas sólo se percibieron los aspectos más beneficiosos de la integración, como la libre circulación, el mercado único, los derechos universales y la garantía de paz entre los europeos, de modo que el modelo de gobernanza no

⁴⁹¹ SOROS, G., 2012

⁴⁹² DYSON, K.; FEATHERSTONE, K., 1999

⁴⁹³ GARRETT, G., 1993

⁴⁹⁴ GASÓLIBA, C., 2013

era algo que preocupara excesivamente⁴⁹⁵. Ahora, en un contexto de crisis continuada, de medidas fracasadas o insuficientes y de pérdida de credibilidad, muchas voces apuntan a la necesidad de una solución federal.

La lógica federal es aceptada por algunos Estados miembros, pero también genera recelos. Cuando se introdujo el euro había un grupo de países con posición estructural relativamente débil en comparación con el resto de la Eurozona, pero en ciclo positivo (España); otros débiles, con un rendimiento cíclico negativo (Grecia); otros fuertes estructuralmente, pero con un ciclo débil (Alemania); y, por último, otros con ambas características en positivo (Irlanda).

Es muy relevante señalar que, precisamente, la credibilidad de la UEM quedó en entredicho cuando se incumplieron los criterios del PEC, sin sanción alguna, por parte de Francia y Alemania (que estaba asumiendo los costes de su reunificación), Estados que, paradójicamente, no se han visto afectados por una crisis de deuda tan grave como la periferia, donde se encuentran España e Irlanda, que sí cumplieron los criterios del PEC.

Por esto, es pertinente valorar si el déficit tiene tanta relevancia como otras externalidades, la interdependencia bancaria y el contagio. Recordemos que cada Estado miembro es responsable individualmente de la solvencia de sus bancos y que los bancos están expuestos a la propia deuda soberana, vulnerabilidad que los mercados penalizan mediante las primas de riesgo. Grecia y sus ciudadanos se han manifestado en las últimas elecciones (repetidas) a favor de la permanencia en el euro, asumiendo unos costes que ya están sufriendo, al comprender, probablemente, que el escenario de la salida del euro les habría empujado hacia el abismo. Alemania ha jugado, a menudo de forma ambigua, la doble baza de la política doméstica y la europea, alcanzando siempre un compromiso que permitiera mantener el euro y evitar mayores contagios.

En cuanto a los países deudores, está por ver si podrán aplicar reformas estructurales que permitan crecer, a pesar de la austeridad presupuestaria y del proceso de devaluación interna que están sufriendo (reducción de los salarios reales, etc.). La prima de riesgo es la traducción de la especulación que realizan los agentes del mercado con la deuda soberana, situación en la que Alemania es beneficiada al ver reducidos sus intereses de financiación, los cuales han llegado, incluso, a ser negativos. Este desequilibrio, que beneficia a Alemania, compensa su mayor exposición en los fondos de rescate, donde los países participan en virtud del tamaño de sus economías.

Hasta 2013, la posición del Gobierno de Merkel ha sido dar más tiempo a las reformas en la periferia, presionando hacia la austeridad. Las tensiones generadas a raíz de la oposición de Alemania, Holanda o Finlandia a mutualizar la deuda,

⁴⁹⁵ DUFF, A., 2013

frente a las presiones de Italia, España e incluso Francia, llevan a la conclusión de que la colectivización de la deuda sólo podrá realizarse de forma parcial, es decir, de forma que los Estados no pierdan el incentivo de mantener sus cuentas en orden.

Las reformas institucionales más recientes responden a un diseño básicamente alemán⁴⁹⁶, centrado en una austeridad permanente, con cierto riesgo de judicialización, ya que si los parlamentos nacionales fiscalizarán los presupuestos, en última instancia, el Tribunal de Justicia ejercerá de árbitro entre los Estados, aunque el Tratado de Lisboa (art. 218) es muy claro respecto a la necesidad de que el PE sea codecisor.

Sin embargo, todo esto dista mucho de una política económica centrada en un solo Ejecutivo, ya que sigue dependiendo del Consejo, foro intergubernamental, donde, hasta ahora, se ha apostado por la continuidad del euro. La posición del Gobierno alemán es defender una reforma del Tratado, para lo que sugiere una CIG encargada de articular un texto marco, que asegure la centralización política del control sobre el gasto de los Estados. El elemento que crea más discrepancias es el de la mutualización de la deuda, dado que Francia es partidaria de la emisión común de bonos por parte de los 17 Estados de la zona euro, mientras que Alemania se opone frontalmente.

Van Rompuy es partidario de una solución intermedia que pasaría por la puesta en común de bonos soberanos a corto plazo y un fondo de redención de la deuda a medio plazo⁴⁹⁷. Francia es partidaria de un gran presupuesto comunitario con capacidad estabilizadora, pero es reticente a ceder soberanía a Bruselas en el ámbito de las reformas económicas y sería contraria a los contratos bilaterales que propuso Van Rompuy. Asimismo, Hollande interpreta la Unión Bancaria como una forma de frenar la especulación, mientras que Merkel está más interesada en poner en común los activos y pasivos de los bancos, en un marco de fuerte contención presupuestaria⁴⁹⁸. El Gobierno alemán desea reforzar la capacidad de Bruselas para controlar las cuentas nacionales, probablemente en un intento de “liberar” al *Bundestag* del peso de decidir sobre el resto de economías de la Eurozona, algo que podría cuestionar la legitimidad o representatividad de las decisiones.

6.1.2. La crisis del euro como punto de inflexión

⁴⁹⁶ FISCHER-LESCANO, A., 2012

⁴⁹⁷ MACKENZIE, K., 2012

⁴⁹⁸ CHRISAFIS, A.; TRAYNOR, I., 2012

Geary⁴⁹⁹, profesor en la Universidad de Maastricht, considera que el TUE fue un éxito político, pero que el diseño de la UEM tiene gran parte de la culpa de la crisis de la deuda, en el sentido de que el euro favoreció el gran volumen de préstamos interbancarios a finales de la década de 1990. La moneda común se basaba en la confianza mutua entre Estados miembros, pero no se predecía la asimetría en la información, presupuestaria y financiera, o el mal uso de esa información por el supervisor nacional. La crisis no hubiera ocurrido de haberse establecido las normas adecuadas, y de haber creado los organismos para supervisarlas a escala supranacional.

Hemos resaltado la necesidad de evolucionar hacia “un espacio político subcontinental”⁵⁰⁰, ante una periferia sometida a planes de austeridad y ante la imposibilidad de que Alemania pueda cubrir la quiebra total de un Estado miembro (a tenor de la sentencia del Tribunal de Karlsruhe de setiembre de 2012). Un aspecto muy relevante se refiere al déficit democrático del proceso, en especial si se traduce en políticas de austeridad con altos costes sociales sin mecanismos de rendición de cuentas a nivel europeo. Este problema se ha patentizado cuando los mecanismos de rescate se han visto sometidos al escrutinio definitivo del *Bundestag*, de modo que la coalición gobernante en Alemania – con el aval de su Tribunal Constitucional - ha acabado determinando la política macroeconómica de toda la Eurozona.

En la medida en que los parlamentos nacionales solo pueden legitimar las decisiones que tomen sus jefes de Gobierno, el sistema actual favorece la defensa de los intereses nacionales de cada Estado. Por el contrario, para legitimar las decisiones a escala europea, se requeriría una separación de poderes con objeto de garantizar que el Parlamento Europeo y la Comisión se someten al sufragio universal y a la debida rendición de cuentas. Algunos actores, como el presidente Barroso o el Grupo de Once Estados por el Futuro de Europa⁵⁰¹, han propuesto cambios encaminados a reforzar la gobernanza democrática. En particular, el texto de los Once Estados apunta a nuevos principios de representación para reducir la dependencia del método intergubernamental y reforzar los principios constitucionales comunes. Hemos visto que en la Unión Económica y Monetaria no es una zona monetaria óptima, los niveles de crecimiento son dispares, carece de movilidad y no existe un federalismo fiscal que implique la mutualización de riesgos. Inicialmente, se consideró que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento habría bastado para sostener una política monetaria independiente, con políticas de cambio encaminadas a acelerar las reformas para la convergencia económica.

⁴⁹⁹ JOY, O., 2013

⁵⁰⁰ COHN-BENDIT, D.; VERHOFSTADT, G.; QUATREMER, J., 2012

⁵⁰¹ THE FUTURE OF EUROPE GROUP, 2012

Incluso si asumimos que los Estados miembros con sus dispares políticas económicas son, parcialmente, causantes de la situación de desequilibrio, esos mismos Estados, a través del Consejo, han ido dilatando la imposición de sanciones a los Estados que han incumplido los objetivos de deuda y déficit.

Por ello, el poder decisorio debería modificarse, aunque hemos visto las dificultades que podría tener la Comisión para ejercer el liderazgo, por ejemplo en la supervisión bancaria, aunque en el Semestre europeo, está llamada a liderar las cuestiones reglamentarias, fomentando una cultura de gobierno económico común, y el modelo de la economía social de mercado, propio de Europa.

La cuestión es si ese sistema social es un fin en sí mismo o un medio, cuestión que subyace en el corazón del debate sobre el futuro económico de la UE, en un contexto de crisis de competitividad y de envejecimiento de la población, agravado por un entorno de economías muy diversas y asimétricas, y con un eje franco-alemán con dos concepciones radicalmente distintas de cómo debería diseñarse el gobierno económico común.

Mientras Alemania es partidaria de controlar las finanzas públicas mediante sanciones a los países incumplidores, manteniendo la plena independencia del BCE, Francia se inclina por un dirigismo económico que permita realizar funciones redistributivas entre naciones europeas, gracias al crédito accesible mediante Eurobonos o bien a través de transferencias fiscales directas. Ambos países, no obstante, sí coinciden en la necesidad de caminar hacia una armonización fiscal. Con una política fiscal común, el crecimiento potencial de la UE se puede duplicar, generando 6 millones y medio de empleos, con una consolidación de la deuda pública en 450 billones de euros, en 2015⁵⁰². Desde este punto de vista, el federalismo es un sistema eficaz para institucionalizar los principios rectores de la cooperación entre los Estados miembros y para garantizar un acceso equitativo a los recursos financieros, partiendo de un notable consenso y de lealtad, tanto entre los distintos países como hacia el gobierno federal.⁵⁰³

La solución federal dotaría de legitimidad a las decisiones supranacionales, y eliminaría el riesgo moral que implican las restricciones que supone la austeridad impuesta. El federalismo fiscal facilitaría la reestructuración de las economías debilitadas, como alternativa al desmantelamiento de la unión monetaria, cuyo coste sería más elevado⁵⁰⁴. Todos estos avances de carácter institucional implican una reforma de los actuales tratados. Asmussen, representante alemán en el comité ejecutivo del BCE, se ha referido al impacto de las elecciones políticas estatales en los desequilibrios globales, poniendo en duda la capacidad de

⁵⁰² BUSINESS EUROPE, 2010

⁵⁰³ BLINDENBACHER, R.; KOLLER, A., 2003

⁵⁰⁴ UBS INVESTMENT RESEARCH, 2011

reacción de organismos como el FMI y el Banco Mundial, creados en 1944, la OMC y el actual G20.

En este sentido, considera que el interés nacional sigue siendo un problema a superar y que el orden westphaliano persiste,⁵⁰⁵ dificultando los acuerdos supranacionales, de modo que las relaciones económicas son más bien internacionales que transnacionales, hasta el punto de que en la OMC los Estados optan por negociar de forma bilateral en la mayoría de los casos.

Lo cierto es que la crisis financiera de 2008 ha incrementado la interdependencia, aumentando la presión política, en el sentido de ceder soberanía o de buscar nuevas formas de soberanía.

En este marco se propone un Gobierno supranacional, que se apoyaría esencialmente en tres ejes: i) capacidad fiscal y presupuestaria, a fin de disponer de un instrumento potente europeo de regulación de la demanda efectiva y, por tanto, del nivel de actividad y empleo; ii) emisión de títulos de deuda pública europea (Eurobonos) para financiar los déficits públicos, con la mutualización a nivel europeo del riesgo de la deuda pública, evitando comportamientos irresponsables que impliquen un azar moral. Esto exige, por un lado, la federalización de la política fiscal de ingresos y gastos, y, por otro, la posible intervención del BCE en los mercados de deuda pública; y, iii) una Unión Bancaria Europea, basada en una clara distinción entre banca comercial y banca de inversión, de forma que la primera no pueda participar en las operaciones especulativas autorizadas, algo que sólo podría hacer la banca de inversión (pondría en riesgo exclusivamente los recursos de sus propios accionistas). Es necesario, entre otras medidas, establecer requisitos de capital comunes a toda la UE e instaurar un seguro europeo de depósitos.

Como se ha dicho, con la activación del MEDE en junio de 2013, su crédito tendrá prioridad sobre los créditos privados y la emisión de bonos públicos deberá incorporar una cláusula de acción colectiva (en caso de insolvencia del país emisor, éste podrá negociar con sus acreedores una modificación en las condiciones de pago).

Esto plantea dudas teóricas, ya que podría hacer que la deuda de la Eurozona fuera especulativa, con tipos de interés volátiles. Imaginemos que un país suspende pagos sobre una parte de la deuda, haciendo pagar a los acreedores de los bancos el coste del rescate bancario y perdiendo capacidad de inversión pública. En ese caso, la financiación de los Estados volvería a estar en peligro, amenazando la sostenibilidad. Cuando la deuda pública es un activo con riesgo de impago, se da pábulo a las agencias de calificación y a una mayor especulación contra los bonos públicos. Cualquier país que presente signos de

⁵⁰⁵ ASMUSSEN, J., 2013

fragilidad en el crecimiento, se verá sometido al escrutinio de los mercados y al juego con su deuda pública.

Por último, estos shocks se verán agravados por la incapacidad política de hacer frente a los mismos con otra herramienta que no sea simplemente la regla del déficit. En resumidas cuentas, el euro ha pasado de ser un medio para favorecer la convergencia de las economías nacionales, a una máquina de generación de divergencia, puesto que los niveles de desempleo y la capacidad de financiarse en los mercados (primas de riesgo) tienden a distanciarse.

Siendo el problema de la Eurozona triple (crecimiento, deuda soberana y descapitalización bancaria), y viendo que esos tres problemas se retroalimentan, el debate aborda nuevos horizontes encaminados a dotar de mayor autonomía y capacidad a las instituciones comunitarias favoreciendo la integración fiscal. En este contexto, las medidas adoptadas hasta ahora no afrontan la realidad de los hechos: la crisis de la deuda soberana no es la causa de la crisis financiera, sino su consecuencia.

6.2. La Unión Bancaria y el papel del Banco Central Europeo

Además del colapso de Lehman Brothers en septiembre de 2008 y la caída del mercado inmobiliario en Estados Unidos, la crisis en la Eurozona tiene otros fundamentos identificables, que van desde las rigideces estructurales a los desequilibrios macroeconómicos, pasando por una inadecuación de las políticas fiscales. Ahora bien, la gran peculiaridad de la UE es que hay una discordancia entre el desarrollo del mercado interior y la naturaleza fragmentada de la política bancaria (en manos de los Estados miembros). En este sentido, la disparidad entre las instituciones y las estructuras del mercado ha exacerbado las consecuencias de la crisis, dificultando, además, su gestión. Se da la circunstancia de que los gobiernos nacionales protegen a sus actores corporativos nacionales frente a competidores de otros Estados, fenómeno exacerbado por la estrecha relación entre el sector bancario y los gobiernos, y por el relevante papel de los bancos en la economía y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Es decir, el “nacionalismo bancario”⁵⁰⁶ en el marco de un Mercado Común es una amenaza para la estabilidad del sistema. La diferencia entre el nacionalismo bancario (que se da en todos los lugares del mundo) y el europeo es que en la UE este fenómeno coexiste con un marco legal que prohíbe de forma expresa las barreras financieras entre Estados, en el marco de su un supuesto mercado financiero supranacional.

⁵⁰⁶ VÉRON, N., 2013

6.2.1. Propuestas regulatorias en el ámbito financiero

Hemos visto, al estudiar el sistema funcional de la gobernanza económica que la monetaria se separa del resto de competencias comunitarias. Existen dos principios que rigen la acción del BCE, el de autonomía, y el de independencia⁵⁰⁷. El principio de autonomía es estructural, porque articula las relaciones entre el subsistema monetario y el sistema comunitario, y el de independencia es funcional, porque ordena las relaciones de las instituciones europeas y los órganos estatales, por un lado, y los órganos rectores del BCE y los Gobernadores de los bancos centrales nacionales, por el otro lado. Cabe decir que el Tribunal controla la legalidad de los actos del BCE con efecto jurídico sobre terceros.

La integración monetaria responde a la lógica acumulativa de la integración, si bien en el Tratado de Roma tenía una importancia marginal.

De hecho, el proceso de integración monetaria se relanzó con la instauración, en 1979, con la creación del Sistema Monetario Europeo (SME), que sucedió a la serpiente monetaria, y estableció una nueva unidad monetaria (ecu), un mecanismo de cambios y una serie de instrumentos de apoyo financiero. La finalidad de la SME era la creación de una zona de estabilidad monetaria. Ahora bien, también sirvió de punto de partida para una mejor coordinación de las políticas monetarias, si bien algunos Estados abandonaron el mecanismo temporal o definitivamente, por lo que funcionaba bajo el parámetro de la “geometría variable”, y siempre fuera del Derecho comunitario. Como veremos, hasta el Informe Delors no se establece el camino hacia la actual UEM. El Tratado de la Unión Europea plasma un enfoque que marcará el diseño de la UEM, combinando la fijación de un plazo máximo para crear una moneda única, asumiendo que se producirá una convergencia de las políticas económicas nacionales antes del establecimiento de la moneda común, que asegure la viabilidad de la política monetaria única. El modelo del banco central independiente con el fin de asegurar la estabilidad de precios se fue imponiendo hasta consagrarse en el TUE, dándole un rango constitucional o, al menos, una vocación de perdurabilidad.

La puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria se interpretaba como la consecuencia lógica del Mercado Común⁵⁰⁸, respondiendo a las disfunciones que ejercían las distintas monedas y las diversas políticas de los Estados miembros sobre el mercado interior. Al constituirse la UEM se consideró que la estabilización a nivel nacional se produciría de forma automática. Desde una perspectiva keynesiana, el gasto público debía comportarse como una

⁵⁰⁷ ORRIOLS, M. A., 2004

⁵⁰⁸ VERLOREN VAN THEMAAT, P., 1991

variable contracíclica, ya que, durante las recesiones sería necesario estimular la demanda agregada mediante políticas de gasto público. Sin embargo, en la UEM, las fluctuaciones cíclicas de las distintas economías de los Estados miembros hacen que la posición fiscal se vea alterada. En el caso de la Eurozona, se preveía que, al fijar un tipo de cambio común para todos los Estados miembros, habría una estabilización automática, asumiendo que la movilidad de bienes y servicios en el mercado interior facilitarían la convergencia económica. No obstante, en la práctica, no ha habido una convergencia estructural entre los distintos países. Como hemos visto, algunos presentan tendencias inflacionistas, mientras que otros temen la inflación, por lo que el tipo de interés no será óptimo para ninguno de los Estados miembros, además de suponer una restricción en el margen de maniobra de los países para poder alcanzar la estabilidad macroeconómica. Por tanto, en términos de convergencia real, la UEM ha fracasado⁵⁰⁹ debido a los fallos de la estabilización automática, aunque también a las insuficiencias del mercado interior.

En este contexto, el FMI ha invitado al BCE a inyectar liquidez en buenas condiciones mediante las operaciones LTRO, así como a transformar el MEDE en un mecanismo permanente de asistencia a los Estados miembros (con capacidad de 500.000 millones de euros a largo plazo, que se sumaría a los 200.000 millones del FEEF), pero también considera prioritaria la creación de un sistema único de supervisión bancaria y aconseja tener muy en cuenta la propuesta legislativa de la Comisión para un marco regulatorio financiero común⁵¹⁰.

El informe presentado por Van Rompuy sobre la Unión Bancaria⁵¹¹ pide la introducción de un techo presupuestario, que debería quedar preferiblemente bajo escrutinio parlamentario, mientras Draghi ha apuntado a la necesidad de establecer una supervisión presupuestaria en la Eurozona⁵¹².

Es relevante que en el documento preparatorio del Consejo de 19 de octubre de 2012 se contemplan nuevas ideas para fortalecer la integración económica, como la restricción presupuestaria y la solidaridad fiscal. Se propone la introducción de contratos individuales entre cada Estado miembro y la UE, con el compromiso de aplicar las reformas acordadas. Estos contratos serían vinculantes para todos los Estados miembros y no sólo para aquellos que signa un programa de rescate⁵¹³. De este modo, se mejoraría el - a veces tenso - proceso de recomendaciones y negociación entre gobiernos y Comisión en el marco del Semestre Europeo. Por tanto, en un contexto de mayor compromiso normativo, se podrían empezar a considerar incentivos económicos con carácter temporal y

⁵⁰⁹ HEIN, E.; TRUGER, A., 2005

⁵¹⁰ INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2012

⁵¹¹ VAN ROMPUY, H., 2012

⁵¹² DRAGHI, M., 2012

⁵¹³ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2012

condicional. En ausencia de otras instituciones de gobernanza en la Eurozona, el BCE, desde 2010, ha demostrado su capacidad de actuar mediante las operaciones LTRO a cambio de reformas estructurales⁵¹⁴, generándose, por tanto, una dinámica BCE-gobiernos que refleja el compromiso de la institución bancaria con la moneda única frente a los mercados⁵¹⁵.

En el camino hacia la unión fiscal y bancaria, el BCE asumiría funciones reguladoras con objeto de evitar una posible fragmentación de la Eurozona en el ámbito de la circulación de capitales, que pondría en peligro el funcionamiento del mecanismo de transmisión monetaria. Del mismo modo, se pretende desarrollar una valoración independiente de las necesidades de recapitalización bancaria, siempre con el apoyo de un cortafuegos europeo, que sería el MEDE, como aglutinador de los recursos comunes de todos los Estados miembros de la Eurozona. En la actualidad, hay una excesiva dependencia entre bancos y Estados (ya que los bancos prestan a los gobiernos, y compran su deuda cuando éstos no se pueden financiar en los mercados de capitales); una espiral que podría corregirse mediante el uso de recursos comunes, de modo que el compromiso común de la unión monetaria fuera evidente para los inversores.

Otra de las reformas institucionales en el ámbito de la gobernanza económica afecta al marco financiero. Un informe elaborado por el grupo de gobernadores y banqueros de la Unión Europea⁵¹⁶, a petición del Presidente de la Comisión, analizó las causas de la crisis financiera, recomendando la creación de un Sistema Europeo de Supervisión Financiera. Con estos antecedentes, en septiembre de 2010 se dio luz verde al sistema de control financiero en la UE, cuyo éxito dependerá de la interconexión entre macrosupervisión y microsupervisión, así como de la fluidez del intercambio de información entre estos dos niveles.

En enero de 2011, se estableció una arquitectura de supervisión financiera basada en dos pilares que se refuerzan mutuamente: el control microprudencial, llevado a cabo por las tres autoridades supervisoras a nivel europeo, EBA (*European Banking Authority*), ESMA (*European Securities and Markets Authority*), EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*), entidades independientes que definen estándares comunes para las instituciones financieras, y que tomarán decisiones por mayoría cualificada; y el macroprudencial, con la creación del ESRB (*European Systemic Risk Board*), presidido por el presidente del BCE, con la labor de controlar los riesgos sistémicos, a partir de un entramado de instituciones que trabajará con los datos agregados que le ofrecerá el supervisor estatal (en la supervisión participan también el vicepresidente del BCE, para representar a los Estados miembros que no pertenecen al euro, y los

⁵¹⁴ BERGSTEN, C. F.; KIRKEGAARD, J. F., 2012

⁵¹⁵ BERGSTEN, C. F.; KIRKEGAARD, J. F., 2012

⁵¹⁶ LAROSIÈRE, GRUPO DE, 2009

gobernadores de los bancos centrales nacionales, además de un representante de la Comisión. Se constituye así el primer organismo supranacional en el mundo capacitado para supervisar las entidades financieras, prohibir operaciones de riesgo en posiciones cortas, o mediar en caso de conflicto entre entidades en transacciones transfronterizas.

Ahora bien, los Estados miembros tratan de preservar su ámbito de soberanía, forzando una solución que evita el conflicto con las competencias estatales, limitando la intervención de las nuevas instituciones a los siguientes escenarios: a) el supervisor nacional no cumple con la legalidad comunitaria; b) hay discrepancia entre más de un supervisor nacional; c) cualquier Estado miembro declara una situación de emergencia.

Sin duda, resultaría mucho más apropiado que el supervisor de la Eurozona fuese el BCE, con superioridad jerárquica, dotado además de un marco de resolución de crisis. En este sentido, una hipótesis que proponemos es un modelo inspirado en la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) estadounidense, con funciones negociadoras, medidas *ex ante* y garantías públicas armonizadas en toda la UE, organismo que podría financiarse mediante primas de seguro bancarias. Para evitar el uso abusivo de las primas de seguro (*moral hazard*) la oficina de seguros de depósitos europea dispondría de un mandato de acción correctiva. Este tipo de medidas de largo alcance pueden empezar a acordarse al margen del Tratado, como una guía gradual hacia el federalismo fiscal.

6.2.2. La Unión Bancaria

El punto clave que justifica la necesidad de una Unión Bancaria es la discordancia entre la plena integración del mercado – impuesta por las normas de la UE que rigen el mercado interior – y la preservación de las políticas bancarias nacionales. Ello crea incentivos para que las autoridades nacionales defiendan sus entidades, de manera que pueden crear distorsiones en la competencia con el resto de bancos de la UE.

La fragilidad del sistema financiero europeo tiene mucho que ver con el nacionalismo bancario que hemos mencionado anteriormente, ya que se relaciona con el apalancamiento excesivo de los bancos y con el escasísimo crecimiento de los sectores no financieros.

A pesar de que el Tratado de Roma ya establecía el fomento de la libre circulación de capitales como uno de sus objetivos, hasta finales de los ochenta, las políticas comunitarias en pro de la integración de los mercados financieros

brillaron por su ausencia, hasta 1988⁵¹⁷, con la directiva que suprimía los controles de capital, y 1992, en que el Tratado de Maastricht establecía ese mandato en el derecho primario de la UE, facilitando el tránsito hacia el euro.

Posteriormente, la Comisión ha desarrollado su política de competencia a fin de evitar que los Estados miembros levanten barreras que distorsionen la unidad de mercado. Sin embargo, la supervisión bancaria ha seguido en manos nacionales, propiciando (o al menos no habiendo podido evitar) la concentración de enormes capitales en algunas entidades financieras, creando lo que se conoce como “campeones nacionales”, dejando en manos de las entidades bancarias todo el sistema financiero europeo.

En contraste, la economía financiera no bancaria apenas se ha desarrollado. Dado que ahora los bancos tienen que desapalancarse debido al shock sistémico, estos bancos se están reestructurando y no disponen de capital, es decir, no hay margen de maniobra para inyectar dinero a la economía real. En cambio, en Estados Unidos sí existen formas alternativas de financiación (no bancaria), que han evitado la escasez de crédito que predomina, todavía hoy, en la UE.

Una de las grandes lecciones a extraer es que en la UE no se ha abordado la política financiera desde el prisma supranacional. Incluso las medidas económicas encaminadas a la convergencia económica, la Agenda Lisboa o Europa 2020, no abordan la integración de los sistemas financieros. Nos encontramos ahora con un sistema financiero en la Eurozona totalmente dependiente de los bancos (nada diversificado).

Desde nuestra perspectiva, la de la economía política, los bancos y el nacionalismo bancario, han condicionado las elecciones políticas. Gracias al euro los bancos han podido acceder a grandes cantidades de capital en el mercado de bonos, mientras que consolidaban su posición en el interior de las fronteras estatales. En paralelo, el supervisor nacional ha podido ocultar datos al supervisor europeo. El sentido de esa ocultación es evitar que la opinión pública o los inversores puedan tomar decisiones que todavía perjudiquen más la situación de la entidad bancaria cuestionada.

En este contexto, se han desincentivado las fusiones bancarias transnacionales y se ha tendido a aplicar respuestas *ad hoc* a la crisis soberana. Por ejemplo, en el caso de Grecia, al revelarse que el déficit fiscal era mayor al previsto en 2009, se temía que una reestructuración rápida afectaría a muchos bancos de distintos Estados miembros, expuestos en Grecia. Ese temor evitó

⁵¹⁷ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 1988

precisamente que se abordara una reestructuración rápida, lo que transmitió al mundo una imagen de incertidumbre y temor. De hecho, hasta 2012, no se afrontó la solución, que implicó la participación de acreedores del sector privado. Justamente, a partir de ese momento, asumiendo que las estructuras financieras europeas deben transformarse y diversificarse, los líderes políticos toman la decisión firme de crear una Unión Bancaria. Para ello, la agenda política debe comprender también una plena unión económica y fiscal.

En este ámbito, y en el marco de un intenso debate, se ha logrado construir un cierto consenso sobre la necesidad y el proyecto de la Unión Bancaria, cuyo paso previo es el Mecanismo Único de Supervisión. A este instrumento se le ha dado un enfoque netamente europeo, siendo el objetivo principal reconstruir la confianza de inversores y depositantes, además de evitar la fragmentación nacional e impedir la ocultación de datos por parte del supervisor nacional.

En esta línea, se prevé también la creación del Mecanismo Único de Resolución, con objeto de impedir la especulación que se realiza en el mercado a partir de los costes de financiación de los gobiernos nacionales. Este mecanismo facilitaría, o permitiría, la quiebra de los bancos no viables, evitando que sean rescatados con dinero del contribuyente europeo. Se considera que los costes residuales que pudieran generarse serían asumidos por un mecanismo fiscal federal.

Existe un consenso amplio sobre la necesidad de la Unión Bancaria para la estabilidad a largo plazo de la Eurozona. Según ha manifestado el presidente del BCE⁵¹⁸, el sistema debería basarse en tres pilares: un Mecanismo Único de Supervisión (ya activado), un Mecanismo Único de Resolución (que está siendo objeto de intenso debate entre Parlamento y Consejo) y un fondo de garantía de depósitos. Hasta la fecha no se ha logrado la estabilización del sistema bancario europeo de forma centralizada. A lo largo de 2013 se ha producido la negociación relativa a la legislación para la gestión de las crisis bancarias, ya que se debe establecer cuál será el procedimiento de prevención, por un lado, los procedimientos de intervención rápida, y, finalmente, de resolución. Debe determinarse qué instituciones fijarán los planes de resolución de un banco, protegiendo las funciones sistémicas y la estabilidad financiera, al tiempo que se minimizan los costes sobre el contribuyente. Se espera que las autoridades de resolución adopten medidas para facilitar la resolución, incluso cambios en las estructuras de los bancos, limitación de actividades, así como exposición a riesgos.

En este sentido, la regulación del Mecanismo Único de Supervisión (art. 16) ya dota de muchos poderes de intervención previa al BCE, aplicando restricciones

⁵¹⁸ DRAGHI, M., 2013

sobre las actividades de los bancos. Ahora bien, el proceso de resolución es mucho más delicado, en el sentido de evitar el contagio y proteger las funciones sistémicas que tienen estas entidades⁵¹⁹. Bajo la legislación propuesta, la resolución a nivel de la UE recaería sobre el Comité Único de Resolución (CUR), que tendría forma de una nueva agencia supranacional.

Considerando que las regulaciones que se han establecido para crear el Mecanismo Único de Resolución están bien diseñadas y son coherentes, es necesario simplificar los procesos para la puesta en marcha de un plan de resolución⁵²⁰, que ahora mismo implica la superposición de poderes institucionales entre la Comisión, el CUR y el BCE. Asimismo deberá clarificarse cómo se ejecutará el instrumento de bail-in, cómo se establecerá el Fondo Único de Resolución (que implicará una provisión fiscal común, con dotaciones procedentes del sector financiero), además de la base legal del TFUE (art. 114) que podría resultar insuficiente para justificar el incremento de poderes que adquiriría el Comité Único de Resolución.

En sintonía con lo dicho, hay algunas sugerencias desde ámbitos académicos, y así se ha propuesto como alternativa que el MEDE dote de recursos en primera instancia al Fondo de Resolución, seguida por una contribución de los presupuestos nacionales; también se sugiere que el BCE tenga la potestad sobre la valoración de las entidades bancarias que deban ser resueltas (y que la Comisión y el CUR ratifiquen dicha decisión), y, finalmente, se sugiere recurrir a una interpretación más amplia de los artículos del TFUE (art. 114 y art. 352).

La transición o el cambio de la supervisión nacional a la supervisión europea tienen un sentido supranacional, y en este sentido se evitan los condicionantes de la política nacional, aportando la estabilidad a las decisiones, dado que los supervisores quedarían totalmente ajenos a las presiones de carácter local⁵²¹. Sobre la viabilidad política de esta supervisión supranacional, el TFUE (art. 127.6) establece que el Consejo puede decidir por unanimidad otorgar al BCE funciones específicas en políticas relativas a la “supervisión prudencial de las instituciones crediticias”, pero, posiblemente, esto no sea bastante y sea precisa una reforma del tratado.

Está por ver si la Unión Fiscal y la Unión Bancaria que ya se han puesto en marcha conducirán a una verdadera federación política y económica, dotada de legitimidad democrática directa. En este sentido, podría ser adecuado que los líderes europeos acordaran un sistema de votaciones transnacional que implique a

⁵¹⁹ MICOSSI, S.; BRUZZONE, G.; CARMASSI, J., 2013

⁵²⁰ MICOSSI, S.; BRUZZONE, G.; CARMASSI, J., *op. cit.*

⁵²¹ MERSCH, Y., 2013

los ciudadanos e impida que un Estado miembro pueda vetar la voluntad mayoritaria del conjunto de la ciudadanía europea.

En este sentido, la legitimidad procedería de la ciudadanía y no del Estado como sujeto soberano. La Unión Bancaria parte del reconocimiento de que la red de seguridad financiera en la zona euro es incompleta, dado que el Banco Central Europeo no dispone de capacidades para actuar como prestamista de última instancia, no posee información real sobre los bancos y no tiene autoridad para intervenir, de modo que los supervisores nacionales han sido los responsables, creando problemas en la periferia y conflictos distributivos en la crisis del euro⁵²².

El debate académico destaca la oportunidad de ir hacia una Unión Bancaria⁵²³ en paralelo a una unión fiscal europea. El mal comportamiento en parte de la periferia de la Eurozona tiene también que ver con la incapacidad de alinear la regulación financiera con la unión monetaria, al no desarrollarse un sistema europeo que contemple normas bancarias uniformes o un seguro de depósitos único. Es algo parecido a lo que ocurre con el mercado laboral, que queda a merced de los gobiernos y de los cambiantes ciclos económicos, en un contexto de baja movilidad y portabilidad de derechos, titulaciones, etc.

Los problemas financieros en el entorno del euro están muy vinculados a las carencias del diseño de la unión monetaria ya que, cuando se introdujo el euro, los reguladores permitieron a los bancos comprar cantidades ilimitadas de bonos estatales sin realizar la correspondiente provisión en activos, del mismo modo que el banco central aceptó todos los bonos estatales en su ventanilla de descuento en las mismas condiciones.

Así, para la banca comercial era beneficioso acumular bonos de los Estados miembros más débiles para ganar un mayor diferencial. En la periferia se ha producido una burbuja de consumo e inmobiliaria sobre el crédito barato y, tras la crisis griega, los países con mucho endeudamiento se encontraron en una posición de limitación de su déficit, además de en peor situación competitiva por sus estructuras económicas. El mercado provocó que algunos países sufrieran un ataque especulativo, situándolos en riesgo de quiebra, y eso es por eso que la prima de riesgo se incrementó de forma tan espectacular.

Dado que los bancos comerciales poseen gran cantidad de bonos estatales en sus balances, se genera la crisis de solvencia de la banca, muy vinculada a las crisis de la deuda. Los países acreedores (centro) habrían trasladado la carga del ajuste a los países deudores (periferia). Por ello, en paralelo a las medidas que hemos señalado, se debería crear una Unión Bancaria de la Eurozona, con una

⁵²² BECK, T., 2012
⁵²³ VÉRON, N., 2012

autoridad de supervisión microprudencial (podría ser el BCE) y una agencia que administre el seguro de depósitos europeo.

Si bien el Tratado de Maastricht no contempla un marco para la estabilidad financiera, el mercado interbancario ha crecido con la implantación del euro, mientras que la supervisión financiera ha seguido en los Estados. Esto ha impedido una adecuada predicción de los desequilibrios y del riesgo de contagio.

La Unión Bancaria, además, evitaría distorsiones en la competencia dentro del mercado único financiero. Los requisitos mínimos para una Unión Bancaria serían⁵²⁴: a) la supervisión de las entidades bancarias centralizada en una institución a nivel UE; b) un seguro de depósitos común; y c) un marco de resolución común con un prestamista de última instancia.

En cuanto a los avances tangibles hacia la concreción de la Unión Bancaria (ver cuadro IV), cabe resaltar que el primer pilar la legislación para crear el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) ya se ha aprobado, aunque el plan de la Comisión para la segunda fase, es decir, el Mecanismo Único de Resolución (MUR) de Entidades Financieras con problemas, todavía no cuenta con el apoyo de todos los Estados miembros.

La Comisión propone el MUR, como complemento el MUS⁵²⁵, que debería estar operativo a finales de 2014, bajo la supervisión del BCE. El Mecanismo Único de Resolución pretende que las entidades bancarias no viables sean resueltas, con un coste mínimo para los contribuyentes, y con la menor afectación posible sobre la economía real.

Se trata de un debate técnico, y también político, puesto que la Comisión tendría el poder de decisión sobre cuándo activar la liquidación de una entidad financiera. Asimismo, la propuesta de directiva para la resolución bancaria (BRRD)⁵²⁶, deberá determinar las reglas sobre cómo se lleva a cabo la reestructuración de los bancos en dificultades, cómo se mantienen las funciones vitales para la economía real, y cómo las pérdidas se distribuyen entre los accionistas y acreedores. Estas reglas deberán permitir afrontar los problemas derivados de las quiebras bancarias con carácter transnacional. Ello dependería, en principio, de la creación de una red de autoridades nacionales, con el soporte de los fondos de resolución.

Una de las críticas que se puede realizar sobre este planteamiento es si esta red de supervisión, basada en las autoridades de cada Estado miembro, será capaz de evitar la fragmentación de la UEM en líneas nacionales (nacionalismo bancario). En este sentido, parecería más adecuado que el Banco Central Europea sea el organismo supervisor, en el marco de la Unión Bancaria. Cabe decir que, en

⁵²⁴ EUROPEAN COMMISSION, 2012a

⁵²⁵ EUROPEAN COMMISSION, 2012d

⁵²⁶ EUROPEAN COMMISSION, 2012e

este caso, el Gobierno alemán aduce que el TUE (art. 114) no ampara a la Comisión para poder desempeñar dicha función. Ello parece indicar que sería necesario reformar los tratados.

No obstante, existe jurisprudencia para amparar el poder de la Comisión (la doctrina Meroni del Tribunal de Justicia Europeo)⁵²⁷ que señala que todas las decisiones discrecionales que requieran juicios políticos deben ser tomadas por una institución europea, tal como la definen los tratados de la UE.

Esta doctrina pudiera tener un desarrollo paralelo a la doctrina de los poderes implícitos, dominante en la unión monetaria estadounidense. En este sentido, se podría hacer una lectura extensiva de la flexibilidad, pero hasta qué punto esto justificaría la aplicación de procedimientos basados en sanciones. Se produce una tensión entre el principio de los poderes atribuidos o implícitos, en el sentido de un uso abusivo del régimen sancionador⁵²⁸.

A ello se añade el problema de que los Estados no desean renunciar a su soberanía presupuestaria, y tampoco desean renunciar a asumir las funciones de reestructuración y resolución de los bancos. Ello se suma al hecho de que la Comisión se revestiría de un gran poder, quedando fuera del ámbito de la unanimidad en el Consejo.

Paralelamente, las autoridades europeas podrían tener un problema de secuencia⁵²⁹, dado que los resultados de la revisión de calidad de activos, o *Asset Quality Review* (AQR), por parte del BCE, y de las pruebas de estrés de la EBA, se publicarían en octubre de 2014, mientras que el Mecanismo Único de Resolución no se activaría, en principio, hasta 2015. Esta coyuntura, daría mayor relevancia al papel de los supervisores nacionales en la gestión de las crisis bancarias. En esta tesitura, está por ver cómo se articulará ese segundo pilar, imprescindible para alcanzar la Unión Bancaria.

Cuadro IV. Estructura de la Unión Bancaria⁵³⁰

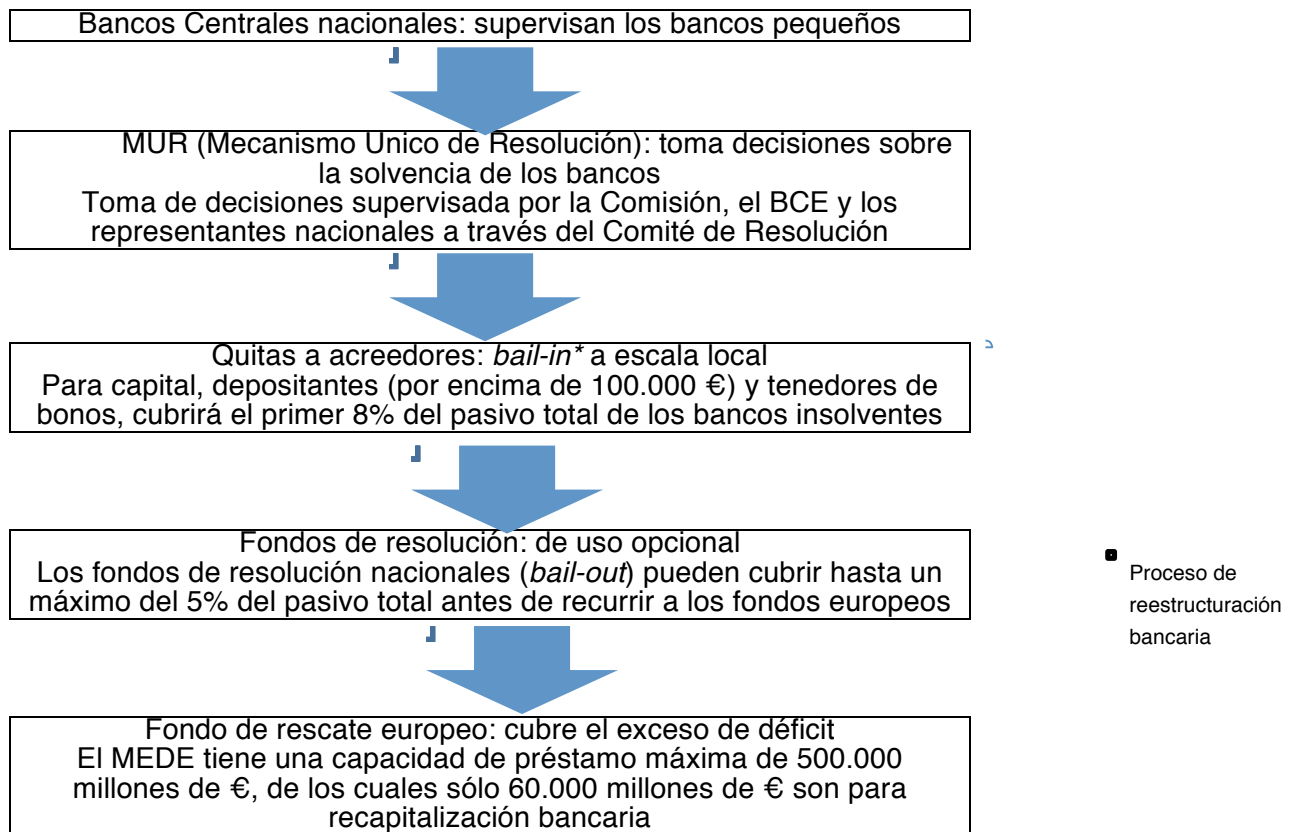
MUS (Mecanismo Único de Supervisión): hace el seguimiento la salud del sistema bancario. BCE: supervisa las instituciones críticas para el sistema

⁵²⁷ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1967

⁵²⁸ HÉRITIER, A.; TRECHSEL, A. H.; WITTE, B. D. (Eds.), 2012

⁵²⁹ LEMANGNEN, A., 2013

⁵³⁰ Fuente. Elaboración propia a partir de: KOOPMAN, G-J., 2013



*BRRD (*Bank Recovery and Resolution Directive*): gestiona los *bail-ins* según lo dispuesto en los tratados.

6.2.3. El papel del Banco Central Europeo

El Banco Central Europeo es una institución supranacional independiente, cuya intervención está acotada por el mandato que establece el Tratado. Carece de herramientas de mutualización de riesgo o de deuda, y, como hemos visto, la lógica de su intervención en la crisis del euro, ha sido evitar que se hayan articulado rescates, mediante la compra de bonos de forma puntual. Sabiendo que el Banco Central Europeo debe velar por el mantenimiento de la estabilidad de precios, si partimos de la base de que el BCE tiene un objetivo de inflación del 2%, los salarios nominales deben igualarse a ese 2%, más la productividad y el crecimiento de dicha economía. Por ejemplo entre 1999 y 2007, la productividad ha crecido un 1,1% en la Eurozona. En ese caso el aumento salarial debería ser del 3,1%, aunque en realidad ha sido del 2,6%⁵³¹. Otra cuestión bien distinta es cómo los Estados miembros responden cuando la moneda única supone algún tipo de amenaza para sus intereses nacionales. La reciente crisis financiera ha

⁵³¹ COLLIGNON, S., 2009b

sido una oportunidad para observar el comportamiento de algunos gobiernos, que han antepuesto sus intereses nacionales, incumpliendo las rigideces normativas que implica la pertenencia a la UEM. El BCE ha tomado medidas para reducir la volatilidad de los mercados y mejorar la liquidez.

La debilidad de la arquitectura institucional de la UEM se manifiesta también en la excesiva dependencia que ha demostrado el mercado con respecto a las decisiones del BCE, una institución que no tiene el mandato ni la obligación de rendición de cuentas para aplicar un rescate monetario directamente. Por ello, su papel ha sido el de forzar a los gobiernos a la reforma de facto (por ejemplo, las cartas dirigidas a los jefes de Gobierno de España e Italia en 2011) y las medidas no ortodoxas para asegurar un grado de liquidez en el sistema bancario europeo. Una de estas medidas se concretó en mayo de 2010, cuando, con el objetivo de ayudar a Grecia, el BCE aceptó implementar el Programa relativo a los Mercados de Valores (SMP) para comprar bonos soberanos a cambio del compromiso de los Estados miembros de dotar al FEEF de 440.000 millones de euros, parcialmente canalizados a Grecia, Irlanda y Portugal⁵³², recurriendo más tarde a operaciones regulares de inyección de liquidez, como las operaciones de refinanciación a largo plazo (LTRO), destinadas a ofrecer capacidad financiera adicional al sector financiero⁵³³.

La propuesta de la Comisión para la creación de una Unión Bancaria contempla que el BCE sea el único supervisor, acompañado de las autoridades supervisoras estatales, y esté capacitado para retirar la licencia bancaria a cualquier entidad de la Eurozona⁵³⁴. El Mecanismo Único de Supervisión pretende liberar a los bancos de la carga que supone la financiación de los Estados penalizados en los mercados de inversión y prevé la creación de un fondo común de depósitos y un esquema común de resolución de crisis. También se apunta a que, en cuestiones de supervisión bancaria, el BCE debería responder al control del Parlamento Europeo.

En cuanto a la reforma bancaria, en los dos últimos años de la crisis, debido a las fugas de capitales en la periferia, en la zona euro se ha ido produciendo una reordenación del sistema financiero en las líneas nacionales, lo que, en ocasiones, ha agravado el problema.

En este contexto, las propuestas que se venían planteando desde el Consejo de diciembre de 2011 iban en la línea de recapitalizar directamente a los bancos desde el FEEF y el MEDE, entendiendo que la supervisión bancaria y la crisis están totalmente vinculadas, dada la relevancia de las entidades financieras en el sostenimiento de los propios Estados. El Eurogrupo dio luz verde a diversas

⁵³² COLLIGNON, S., 2011

⁵³³ EUROPEAN CENTRAL BANK, 2012a

⁵³⁴ EUROPEAN COMMISSION, 2012b

recapitalizaciones, que han permitido a los bancos españoles e italianos comprar bonos estatales propios a bajo interés, pero el sistema interbancario ya no funciona desde 2007, porque las instituciones financieras han tratado de reordenar su exposición europea dentro de las fronteras nacionales como prevención ante una posible fragmentación, lo que finalmente reduce la disponibilidad de crédito, especialmente a las empresas (fuente de creación de empleo).

La divergencia aumenta cuando los bonos soberanos se pagan a intereses altísimos en España y bajísimos en Alemania, algo que se corregiría, aliviando los costes de financiación, con un programa de seguros de depósitos para evitar la fuga de capitales. Institucionalmente, para afrontar el problema de la deuda, algunas voces, como Juncker y Leterme⁵³⁵, han propuesto la creación de una Agencia Europea de Deuda (AED/EDA) que podría emitir deuda común en forma de Eurobonos, con mucha liquidez y garantizada por todos los miembros de la Eurozona. Aunque el BCE podría supervisar, debería decidirlo el Consejo de forma unánime, si bien dicho control iría acompañado de una estricta reglamentación, que a su vez debería pactarse entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros. Ante este complicado escenario, se ha planteado la alternativa de que los bancos se recapitalicen directamente en el MEDE. La dificultad estriba en establecer cuál es el capital necesario, si se necesita reestructuración o si los decisores son las instituciones de la UE (puesto que han de uniformizarse las normas bancarias, esto debería hacerse a instancias del regulador europeo).

Además, una unión monetaria con libre circulación de capitales no funciona correctamente sin un marco bancario unificado, como demuestran los casos irlandés y español, donde ha habido errores por parte de los supervisores nacionales, los cuales definían el problema inmobiliario como algo meramente temporal. La supervisión a nivel de Eurozona ha sido laxa y ha infravalorado el riesgo sistémico.

La incapacidad del BCE para desarrollar la micro supervisión ha propiciado algunas lagunas informativas. Los Estados se resisten a perder el control y esta lógica nos conduce a la necesidad de un fondo bancario de rescate común y al método comunitario. Como hemos dicho, las medidas técnicas se concretan sobre todo en los ajustes para los países más endeudados, en un contexto de indefinición legal, en el que el presidente del BCE, Mario Draghi, reclama mayor capacidad para inyectar liquidez en el mercado y una cesión de soberanía fiscal por parte de los Estados miembros⁵³⁶, posición alineada con la de la Comisión, pero que choca frontalmente con la de Alemania, opuesta a cualquier solución que

⁵³⁵ JONES, E., 2012

⁵³⁶ REUTERS, 2012

pase por un sistema de garantías colectivo o por el uso de los fondos de rescate sin el previo sometimiento a los criterios del pacto fiscal.

Hasta ahora el debate sobre la Unión Bancaria se ha focalizado en la supervisión de los bancos, pero para asegurar la estabilidad habría que contrarrestar también otras externalidades transfronterizas⁵³⁷. La Unión Bancaria debería: a) garantizar la deuda pública de todos los Estados miembros (por ejemplo, garantizando la recompra de deuda por parte del BCE); b) garantizar la deuda compartida por todos los Estados miembros (para reducir así los tipos de interés y las divergencias de prima); c) establecer una agencia tributaria europea con recursos propios para poder financiar inversiones transeuropeas; y d) establecer una política macroeconómica común para reducir los desequilibrios económicos. Por último, no debe olvidarse lo que hemos concluido en el capítulo cinco sobre la importancia de la armonización fiscal.

6.3. La construcción federal y la sostenibilidad del euro

6.3.1. El federalismo y la democracia en la Eurozona

Hemos constatado que se produce una contradicción en el hecho de que se espere mayor capacidad política de la UE, al tiempo que perviven algunos obstáculos para el pleno desarrollo de la democracia supranacional. La autoridad política es necesaria para afrontar el predominio del mercado, y contrarrestar algunos efectos indeseables desde el punto colectivo. En este sentido es reveladora una frase del ex primer ministro griego, George Papandreu: “Nuestras democracias están atrapadas en sistemas que son demasiado grandes para caer, o siendo más precisos, demasiado grandes para poder controlarlos”⁵³⁸, refiriéndose a la incidencia de la apertura de los mercados bursátiles y cómo este hecho condicionaba las decisiones en las cumbres del Consejo.

Veíamos en el capítulo segundo que el federalismo lleva intrínseco el desarrollo institucional, y también nos proporciona información sobre la distribución de funciones entre los niveles de gobierno, sobre las relaciones fiscales y la estructura de poder, el grado de cohesión en la comunidad, o incluso las tradiciones de cada sociedad, atributos relevantes en el desarrollo europeo, que trascienden el aspecto legal.

Se han hecho algunas evaluaciones en relación con la legitimidad democrática en la UEM. Rosanvallon⁵³⁹ establece tres tipos de legitimidad

⁵³⁷ SCHOENMAKER, D., 2013

⁵³⁸ TED GLOBAL, 2013

⁵³⁹ ROSANVALLON, P., 2008

democrática que complementan el sistema de gobierno representativo: a) la legitimidad de organismos independientes en defensa del interés general; b) la legitimidad de la reflexividad, relacionada con la apertura de canales con los representantes electorales; y, c) la legitimidad de la proximidad basada en la presencia de las elites políticas y la interacción con la sociedad civil. Estos tipos de legitimidad se pueden utilizar para defender el papel neutral del BCE, o el uso del mecanismo de la voz (según el modelo de Hirschman) de una forma más activa a través de las elecciones al Parlamento Europeo.

En la gestión de la crisis del euro, se nos plantean dudas sobre la calidad democrática de las nuevas normas e instituciones. El Pacto fiscal europeo se puede interpretar como un pacto político entre Estados miembros, pero, algunos autores van más allá, y consideran que en el TCEG las instituciones europeas desempeñan un papel esencial a la hora de evitar a los ciudadanos conflictos internos y conflictos intergeneracionales. Se resalta la dimensión social de algunos de sus artículos, en el sentido de que los artículos 3 y 4 permiten aliviar el impacto social de las medidas de austeridad⁵⁴⁰. Se puede interpretar como una forma de compensar la pérdida de autonomía de los parlamentos nacionales en la elaboración de los presupuestos públicos. Sin embargo, la gran crítica que puede efectuarse, tanto al Pacto fiscal europeo, como a todos los mecanismos de gobernanza, es que el Parlamento Europeo no emerge como nuevo órgano de control, ni tampoco participa en la toma de decisiones políticas, por no mencionar el papel prácticamente simbólico, del presidente del PE, en las reuniones del Consejo.

La Eurozona todavía no está plenamente estabilizada como sistema, y ello se debe tanto a la posibilidad de las ampliaciones, como a la revisión permanente del equilibrio de poder y a la reforma institucional. Es evidente que la UEM requiere una estabilización, y para ello la arena política debe consolidar su representatividad. Del mismo modo que, en las revisiones de los tratados, se ha ido consolidando la capacidad representativa y decisoria del Parlamento Europeo o se ha instaurado la ciudadanía europea, a partir de Maastricht, que crea un nivel europeo de derechos⁵⁴¹.

El federalismo ofrece una vía pragmática cuando la interdependencia económica no está bien institucionalizada. En términos de Habermas, la interdependencia propicia el surgimiento de una sociedad compleja, que va modificando la percepción que los ciudadanos y los estados tienen de sí mismos⁵⁴². Ante el problema constitucional de establecer un sistema multinivel, el federalismo nos ofrece la posibilidad de acoplar los distintos niveles de gobierno

⁵⁴⁰ BARATTA, R., 2012

⁵⁴¹ KOSLOWSKI, R., 1999

⁵⁴² HABERMAS, J., 2008

bajo distintos formatos de coordinación. El encaje debe ser legal y práctico, pero, tal como prescribe el federalismo fiscal, cada nivel de gobierno debe poder disponer de sus propios recursos financieros⁵⁴³.

El federalismo fiscal defiende la descentralización de la función de asignación, junto con la centralización de las funciones de redistribución y de estabilización. Desde el punto de vista de la democracia federal, cada nivel de gobierno rinde cuentas a sus ciudadanos, algo que sólo se materializa a través de la transparencia financiera y el control parlamentario sobre el presupuesto⁵⁴⁴. A partir de aquí no son descartables los desequilibrios fiscales, tanto a nivel vertical como a nivel horizontal. Por ejemplo, si el gobierno federal recauda más impuestos que los gobiernos estatales, siendo éstos responsables de mayor inversión, se produce un desequilibrio fiscal vertical; cuando, dentro de la federación, algunos estados se autofinancian, mientras otros no, existe un desequilibrio fiscal horizontal. Ambos desequilibrios están relacionados. La experiencia indica que en las federaciones es inevitable un sistema fiscal multinivel en que se produzcan transferencias, si bien en la mayor parte de los casos se consideran transitorias y destinadas a asegurar la cohesión.

En el caso de la UE, existe un desequilibrio fiscal y un exceso de descentralización de los gastos e ingresos a nivel nacional. Como hemos visto, el planteamiento del MFP es que el presupuesto de la UE financie programas de valor añadido que los Estados no puedan financiar, pero el presupuesto lo pactan los Estados miembros y además depende de las contribuciones de éstos (un 85% aproximadamente), algo que se puede relacionar con el déficit democrático.

Hasta hoy, se ha producido una importante transferencia de soberanía, y las instituciones europeas disponen de una amplia capacidad supervisora, aunque esta transferencia no corrige es la ausencia de responsabilidad política sobre el diagnóstico. Si nuestro diagnóstico es que la crisis se debe a las carencias y errores en la concepción de la Unión Económica y Monetaria, observamos, en cambio, que no atienden a este diagnóstico los criterios políticos aplicados hasta la fecha, en tanto en cuanto los avances políticos implementados responden a la asunción de que la crisis se debe a los países deudores, que necesitan someterse a la rigidez presupuestaria, en la línea simplista que establecían los criterios de Maastricht y el PEC. Por tanto, las soluciones aplicadas distan mucho de la teoría del federalismo fiscal, en cuya virtud las decisiones políticas y sus externalidades deben transferirse al nivel supranacional, que dispondría de mecanismos endógenos para regular y ejercer sus plenas competencias, con capacidad de estabilización macroeconómica. Esta solución solo es posible en un marco federal,

⁵⁴³ WHEARE, K. C., 1963
⁵⁴⁴ MONTANI, G., 2013

una unión con capacidad de transferencia, con deuda federal común, dotada de credibilidad. El escenario del pleno federalismo económico depende, ahora mismo, de los marcos constitucionales nacionales, empezando por el alemán, que limita la transferencia de poderes a la Unión. En este sentido, concluimos que los incentivos políticos son un motor de integración. Ahora bien, la unión política solo será real si está dotada de un gobierno capaz de tomar decisiones políticas de forma autónoma. Dado que esas normas afectan a la acción política, estas normas tendrán un sesgo político, y por ello no pueden ser neutrales y se basarán en una u otra doctrina económica, ya sea monetarismo, ordoliberalismo o keynesianismo. Es decir, la elección política será determinante y esto nos lleva indefectiblemente a concluir que la unión económica no puede sostenerse sin la dimensión política. Durante muchos años, se ha ido imponiendo la creencia tácita de que el euro era mejor que la alternativa de las monedas nacionales. Esta asunción ha sido fuertemente cuestionada, cuando han surgido indicios de que las reglas que implica la UEM suponen una amenaza al crecimiento, hasta el punto de que para algunos el euro es una trampa. La rigidez del sistema es cuestionada por muchas voces, ante la ausencia real de escenarios alternativos en la coyuntura política actual. Ahora bien, esta coyuntura no debe ser inmóvil y existen presiones para dotar al BCE de mayor capacidad de estímulo, y aunque este debate se sitúe, en principio en el ámbito económico, entra de lleno en el ámbito político.

La crisis prolongada de la Eurozona aconseja una respuesta a largo plazo que garantice la sostenibilidad del euro. La UE es una cuasi-federación de Estados miembros en que cada uno de ellos elige democráticamente a sus gobernantes, si bien la zona euro se ve sometida a fuertes exigencias de carácter político e institucional. Por ejemplo, tras pactar el segundo rescate de Grecia en el Consejo de octubre de 2011, el primer ministro griego, Papandreou, decidió someterlo a referéndum. Esta decisión quedó rápidamente anulada a instancias del eje Merkel-Sarkozy, desembocando en unas elecciones anticipadas dominadas por el asunto de la pertenencia al euro. Esto indica una notable carencia: los Estados miembros pueden optar, al menos sobre el papel, por abandonar el euro en ejercicio de su soberanía, mientras que los electores pueden votar por opciones contrarias a las normas de austeridad impuestas por el Consejo Europeo. En este contexto, planteamientos como la Unión Bancaria o los Eurobonos parecen más adecuados, ya que sólo un compromiso político de alcance constitucional puede dar la estabilidad necesaria a la Eurozona, que no es una zona monetaria óptima. Otras uniones monetarias tampoco lo son, pero disponen de mecanismos de gobernanza que permiten absorber los shocks asimétricos o gozan de la flexibilidad adecuada, es decir, movilidad laboral, transferencias fiscales o deuda colectiva. Los distintos intentos de restablecer la estabilidad en la Eurozona han

ido siempre acompañados de exigencias políticas. Por ejemplo, las compras masivas del BCE (deuda soberana en el mercado secundario por unos 220.000 millones de euros) y la liquidez inyectada a los bancos (1 billón a través de LTRO) no tendrán efecto si no hay acciones políticas nacionales. Cuando se diseñó la UEM, algunos podrían pensar que habría una tendencia hacia el federalismo fiscal a largo plazo, con un presupuesto europeo que respondería a los shocks asimétricos. En lugar de ello, se ha tendido a imponer una convergencia en las reformas políticas, no sólo mediante la austeridad, sino también a partir de la tesis de que la periferia necesita una devaluación interna (reducción de salarios, ya que no se puede devaluar la moneda) para mejorar su competitividad. Medidas que exigen esfuerzos a corto plazo y que presentan problemas de legitimidad, superables solo en una Europa federal, más eficiente y estable, y sometida a una auténtica rendición de cuentas⁵⁴⁵. En este nuevo marco federal, también tendrían encaje algunas de las medidas que se han planteado a lo largo de la crisis - además de la emisión de deuda común en forma de Eurobonos - como la creación de un Fondo Monetario Europeo, medida del agrado de Alemania, a modo de fondo de garantía al que los países aportarían dinero en momentos de bonanza, generando superávit a medio plazo⁵⁴⁶. Los receptores del fondo podrían realizar más fácilmente los ajustes salariales y reducir la presión interna en algunos momentos del ciclo económico.

Se trataría de un esquema automatizado de responsabilidad mutua y garantizado por todos los Estados miembros, dotado de fondos de los presupuestos nacionales (autonomía presupuestaria federal) y no de transferencias nacionales a escala UE. Una medida intermedia sería la cesión de soberanía nacional cuando haya riesgo de insolvencia, a cambio de un acceso adecuado a la financiación de la deuda soberana, mediante la AED, que estaría garantizada por todos los Estados miembros del euro; sería un instrumento financiero hasta el 10% del PIB nacional, y proporcionaría acceso a financiación adicional en tiempos de crisis, si bien sujeto a una elevada condicionalidad, y sometido políticamente a las decisiones del ECOFIN. Por ejemplo, si un Estado precisara más de un 60% de su PIB con financiación de la Agencia, esto implicaría una pérdida parcial o total de su soberanía presupuestaria.

Todas estas medidas se pueden acordar en el formato de un tratado intergubernamental para acelerar su implementación, si bien deberían incorporarse posteriormente a la estructura de los Tratados para integrarlos en el diseño institucional de la UE. Es previsible que estos avances se enmarquen en el federalismo fiscal, con instituciones de gasto y mayor capacidad de ingresos. El

⁵⁴⁵ BARKER, A.; SPIEGEL, P., 2012
⁵⁴⁶ GROS, D.; MAYER, T., 2010

sistema federal se sostendría sobre el criterio ya dominante de la corresponsabilidad fiscal (para que funcione el incentivo de la contención), siendo deseable una mayor corresponsabilidad también en los ingresos. Además, se hace necesario romper el vínculo entre los bancos que necesitan refinanciarse y los gobiernos. Para ello, la garantía sobre los depósitos bancarios debería desligarse de las cuentas públicas. En este ámbito, algún tipo de apuesta por la mutualización de la deuda sería prescriptiva para la sostenibilidad del euro, sean Eurobonos, o bonos de estabilidad, para aliviar las presiones sobre el mercado de la deuda, ya que su emisión correría a cargo de la Agencia Europea de Deuda (añadiendo el elemento fiscal a la política monetaria que ahora rige el BCE), que respondería de forma dinámica a las demandas de cada uno de los Estados en un sentido procíclico, facilitando la transmisión de la política monetaria, y contribuyendo a la estabilidad⁵⁴⁷ a largo plazo del euro. Cabe mencionar aquí la propuesta más reciente en el ámbito que nos ocupa. Así, antes del Consejo Europeo de octubre de 2012, el ministro de Finanzas alemán presentó el llamado Plan Schäuble⁵⁴⁸, para garantizar la sostenibilidad del euro, cuya piedra angular es la figura de un “supercomisario”, que tendría potestad para rechazar los presupuestos de los Estados miembros y liberaría a los parlamentos nacionales de tener que dirimir sobre ese ámbito que afecta a la soberanía nacional de otros Estados miembros. También contempla la codecisión parlamentaria, únicamente con la participación de los eurodiputados de los 17 Estados de la zona euro. En este sentido, probablemente lo más audaz del plan Schäuble es que abre el debate sobre la reestructuración de la UE, más allá de la contención presupuestaria, admitiendo que no existe más alternativa que la creación de una unión solidaria a largo plazo. Es innegable, también, que para que esa unión de carácter redistributivo se produzca, previamente debe existir una institución con amplios poderes de control, sometida al escrutinio parlamentario, sea del conjunto de la UE o de la Eurozona.

En cuanto a los posibles escenarios de geometría variable, Delors se ha manifestado recientemente a favor de la cooperación reforzada, proponiendo un presupuesto específico para la zona euro⁵⁴⁹, con una mejora de la dotación y del procedimiento presupuestario. Algunas voces siguen apoyando el método comunitario, como Davignon, ex vicepresidente de la Comisión⁵⁵⁰, quien asegura que Europa no puede funcionar a distintas velocidades, aunque reconoce que la cooperación reforzada sería adecuada para conseguir objetivos comunes de forma más rápida, ya que el consenso de los Veintisiete es prácticamente imposible, por

⁵⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION, 2011a

⁵⁴⁸ SPIEGEL, Der, 2012

⁵⁴⁹ CROIX, LA, 2012

⁵⁵⁰ EURACTIV, 2012

lo que la asimetría sería inevitable. En este contexto, es pertinente recuperar los planteamientos federalistas. Kant predijo, de alguna forma, el surgimiento de una Europa políticamente unida, en el convencimiento de que una federación de Estados sería la mejor opción en el futuro, si bien contemplaba también la posibilidad de que la región acabara convirtiéndose en un gran Estado unificado⁵⁵¹, planteando si una organización política podía desarrollarse a largo plazo, tomando como base el Estado nación de su época. Para él, el diseño constitucional tiene escaso valor cuando los Estados tienden a destruirse entre sí mediante las guerras. Por ello, el pacto entre naciones sería la forma adecuada para preservar la libertad de cada Estado, algo en lo que Europa debía desembocar, concibiendo como fase final el desarrollo de un Gobierno mundial con poder centralizado. Previamente se crearía un Estado europeo supranacional inspirado en el contrato social existente a nivel nacional, según el cual los individuos aceptan someterse a leyes coercitivas que ellos mismos generan en pro de la paz y la convivencia. Del mismo modo, las naciones aceptarían someterse a la coerción de un órgano supranacional como la solución ideal desde el punto de vista racional, entroncando aquí con la democracia supranacional de inspiración habermasiana. Sin embargo, Kant también consideraba que la formación voluntaria de un gran órgano político sería estable solo si existiera una voluntad general. La federación debía evitar situaciones extremas: por un lado, el estado de anarquía salvaje y, por otro, el gobierno despótico universal. Por ello entendía la federación europea como un gobierno capaz de defender la libertad de cada uno de los Estados integrantes, preservando un cierto grado de autonomía.

Hoy, han transcurrido más de seis décadas desde el inicio de la integración europea y una desde la puesta en circulación del euro. Ante la continuidad de la crisis económica y su posterior desarrollo en forma de crisis institucional, nos planteamos un sistema federal en el que cobre relevancia la legitimidad de la gobernanza europea, a fin de asentar un auténtico ámbito europeo de toma de decisiones que permita sustituir la vertiente técnica de la autoridad supranacional de carácter regulatorio, por un gobierno articulado constitucionalmente. En el contexto de la Unión se ha trabajado hasta ahora a partir de modelos de “legitimidad mediada” por el Estado nación. Sin embargo, puede decirse que el proyecto de integración europea está viviendo una nueva fase de desarrollo transnacional⁵⁵², que se concreta, por ejemplo, en la unión fiscal o el pleno poder macroeconómico de la Comisión. En un escenario federal, los parlamentos y tribunales constitucionales de los Estados miembros dejarían de tener el excesivo peso que tienen actualmente en la articulación de las decisiones económicas,

⁵⁵¹ KANT, I., 2005 [1795]

⁵⁵² LINDSETH, P. L., 2010

yendo a un nuevo marco de solidaridad intraeuropea. Existen varias alternativas para desarrollar la gobernanza económica, por un lado, la emisión común de bonos (en la que los Estados se ofrezcan garantías mutuamente), por otro, la dotación de un presupuesto común para la zona euro con capacidad recaudatoria propia e, incluso la creación de un Tesoro común a todos los Estados miembros con capacidad redistributiva. Todo ello precisaría de una autoridad supranacional con poder de veto sobre los presupuestos nacionales, para articular la voz parlamentaria y las fuentes de legitimidad netamente “europeas”⁵⁵³. La experiencia indica que sólo como último recurso se activa el interés común y, por ello, resulta necesaria una asamblea parlamentaria común para socializar la política presupuestaria de los distintos Estados, mientras que, en el caso de que se acuerde un presupuesto federal, la cámara legitimadora sería el Parlamento Europeo. En otros ámbitos de supervisión ya desarrollados, en especial la Autoridad Bancaria Europea, la supervisión debería correr a cargo de expertos, de forma que las decisiones fuesen rápidas, sin necesidad de pactos, en paralelo con la rendición de cuentas política, que se lograría vía instituciones federales, sostenidas sobre la debida base legal, y posiblemente al amparo del TFUE (art. 127.6), que contempla que el supervisor bancario sea siempre el BCE. Debería, no obstante, eliminarse la posibilidad de veto de cualquier Estado miembro, ya que el derecho de veto tiende siempre a preservar los intereses nacionales. Este es el caso, por ejemplo, del Reino Unido, que ha declarado su intención de formar parte del mecanismo único de supervisión, manteniendo su capacidad de veto.

6.3.2. El euro y la legitimidad posnacional

La gestión de la crisis del euro, y las consecuencias directas sobre la soberanía nacional, indican un mayor eclipse del Estado-nación, en consonancia con la proliferación de términos como Europa postterritorial o poswestphaliana⁵⁵⁴, estado posmoderno⁵⁵⁵, quasi-estado⁵⁵⁶ o federación de Estados-nación⁵⁵⁷. Ruggie ya advirtió de la comunitarización de los recursos, que hace “improbable que la estructuración política territorial siga controlada por las unidades estatales”⁵⁵⁸, en un contexto de incremento de las normas comunes, que son fuentes de derechos y obligaciones⁵⁵⁹.

⁵⁵³ PISANI-FERRY, J., 2012b

⁵⁵⁴ KAHLER, M., 2002

⁵⁵⁵ CAPORASO, J., 1996

⁵⁵⁶ WALLACE, W., 1996

⁵⁵⁷ DELORS, J., 1999

⁵⁵⁸ BARTOLINI, S., 2005

⁵⁵⁹ MATTERA, A., 1990

Una de las cuestiones de fondo en esta tesis es hasta qué punto se puede institucionalizar la gobernanza democrática entre los Estados-nación⁵⁶⁰. Habermas critica y cuestiona la identidad nacional⁵⁶¹ (influido por el racionalismo kantiano) defendiendo a la Unión Europea como entorno idóneo para la realización de la democracia posnacional, con una solidaridad cosmopolita. Los problemas de la UE son comunes y por tanto las soluciones deben ser comunes, y no basadas en las distintas idiosincrasias y aparatos políticos nacionales. Este paso hacia la federalización está íntimamente relacionado con la viabilidad del euro y, por tanto, con las políticas a largo plazo.

Todas las consideraciones sobre el federalismo, así como el relato de los principios federales, que hemos realizado en capítulos iniciales, entroncan con los cambios que se derivan de la gestión de la crisis del euro. La crisis económica se convierte en crisis de legitimidad, caracterizada por la incoherencia política, la desorientación institucional y la pérdida de confianza de la opinión pública. La ausencia de legitimidad tiene que ver con la disociación entre la acción y el poder político. La política debe decidirse en sintonía con la voluntad del pueblo, al tiempo que se carece del poder para decidir. Dicha disociación está en relación directa con el déficit democrático⁵⁶². Los instrumentos y medidas aplicados para afrontar el endeudamiento en la zona euro, se han traducido en una presión de las instituciones supranacionales sobre los gobiernos nacionales, lo que en la práctica distancia la toma de decisiones de la capacidad de influencia de los votantes. En este sentido, la calidad de las instituciones europeas es de máxima relevancia. Para valorar la capacidad de un Estado, Fukuyama sugiere que se tenga en cuenta la autonomía burocrática, indicando que un gobierno exitoso es el producto del equilibrio entre la capacidad de hacer cumplir la ley y ofrecer servicios, y unas instituciones de control que aseguren que el Estado actúa de forma predecible y acorde a los intereses generales⁵⁶³. En la actualidad, muchos autores resaltan el potencial de cooperación entre ciudadanos de forma voluntaria y cooperativa, más que entre los propios Estados-nación⁵⁶⁴. Beck introduce el concepto de “política doméstica global”⁵⁶⁵ entendida como un proceso.

La tesis habermasiana encuentra su antítesis en el nacionalismo funcional⁵⁶⁶, que postula la identificación con la comunidad nacional como fundamento democrático. Si hablamos de democracia deliberativa en términos de legitimidad, cabe ver si en la UEM se institucionaliza un espacio de diálogo no coactivo y una democracia posnacional. El reto del modelo deliberativo es que los ciudadanos

⁵⁶⁰ HABERMAS, J., 1996

⁵⁶¹ HABERMAS, J., 2001

⁵⁶² BAUMANN, Z., 2013

⁵⁶³ FUKUYAMA, F., 2012

⁵⁶⁴ AYVAZYAN, V., 2012

⁵⁶⁵ BECK, U., 2012a

⁵⁶⁶ TAYLOR, C., 1999

quieran deliberar en un contexto posnacional, en oposición a un nacionalismo funcional ocupado de la dimensión identitaria de la acción humana, más afectiva y subjetiva. En la Eurozona, el cambio económico propicia el cambio político, pues la dinámica económica condiciona el desarrollo institucional⁵⁶⁷.

El escenario a partir de la crisis financiera de 2008 plantea nuevas perspectivas académicas para estudiar la relación de poder entre Estados cuando se producen fenómenos de contagio, generando un escenario bastante impredecible *ex ante*, por lo que el poder queda difuminado, en el sentido de que no hay un agente único que domine la información o tenga el monopolio de las respuestas a las crisis. Justamente, con la proliferación de las redes de gobernanza se produce un fenómeno de ausencia de capacidad de respuesta rápida. En palabras de Daniel Bell, el cambio de escala se vuelve el principal problema de cada Estado-nación⁵⁶⁸. La era posnacional no sólo se refiere al refuerzo competencial de las instituciones supranacionales y a su profundización democrática, sino a la transformación del vínculo simbólico del ciudadano con la unidad política, cuando la instancia supranacional permite superar la distinción entre fronteras y construir espacios de mayores posibilidades para los ciudadanos⁵⁶⁹.

El aparato administrativo de la Unión debería realizar la transición desde las actuales soluciones *ad hoc* a los mecanismos administrativos permanentes, dotados de la debida rendición de cuentas y legitimidad. En lugar del enfoque dominante, centrado en el control presupuestario, se trataría de rediseñar incentivos para un gobierno efectivo que mejore las condiciones del conjunto del territorio. En la actualidad, las instituciones comunitarias carecen de mandato para ello, así como de capacidad administrativa permanente. La legitimidad se concreta en las instituciones, los controles mutuos, el Tribunal y las autoridades reguladoras. Son cuestionables de forma creciente en la opinión pública las decisiones políticas a nivel del Consejo, cuando imponen fuertes costes, sin negar que son legítimas, pues no atentan contra los procedimientos legalmente previstos en los Tratados (firmados y ratificados por los Gobiernos y Parlamentos nacionales).

Debe existir una interacción mutuamente reforzada entre el proceso político y las normas constitucionales, una identificación que comporta la reciprocidad en las relaciones a largo plazo⁵⁷⁰. Durante la crisis de la Eurozona, en las reuniones del Consejo, los Estados miembros toman decisiones con impactos desiguales sobre los presupuestos nacionales, que plantean la dicotomía entre “integración positiva”

⁵⁶⁷ GUNTHER, R.; DIAMANDOUROS, N. P.; SOTIROPOULOS, D. A., 2006

⁵⁶⁸ BELL, D., 1987

⁵⁶⁹ LIPOVETSKY, G., 1992

⁵⁷⁰ HABERMAS, J., 2012

y “negativa”⁵⁷¹. Por ahora, se justifica una mayor integración política en aras de la pervivencia de la moneda única, cuando de facto se debería ampliar el federalismo ejecutivo del Tratado de Lisboa, eliminando la dinámica de las sanciones contra gobiernos nacionales, que va contra la democracia transnacional que se pretende. El formato pretendido o planteado con este ejercicio puede definirse como posdemocrático⁵⁷². Se intuyen ya elementos de flexibilidad, precisamente en el gobierno económico, del cual ya hemos dicho que queda delimitado en las disposiciones del Tratado de Lisboa. Hay evidencias de que el texto presenta una elasticidad que permite interpretaciones y decisiones políticas (por ejemplo, se ha comprado deuda soberana en los mercados secundarios, a pesar de estar prohibido por el art. 125 del TFUE). Ahora bien, la tendencia en el funcionamiento de la UEM es que los gobiernos nacionales no pueden tomar medidas que pongan en riesgo la viabilidad de la moneda común.

A pesar de la delegación de poder que implica la UEM, los depositarios de la soberanía son los Estados, algo que se revela como una debilidad de la gobernanza europea, generando problemas de legitimidad en tanto en cuanto todo el poder negociador recae en los líderes nacionales⁵⁷³. La capacidad supranacional es necesaria, pero también es muy cuestionada por la ciudadanía, máxime en momentos de desempleo creciente y debilitamiento general del Estado de bienestar. La articulación de la toma de decisiones podría no satisfacer el necesario sistema de *checks and balances* que se espera de una democracia creíble. Esta cuestión siempre se ha enfocado desde la dificultad que implica la ausencia de un *demos* europeo. En momentos de bonanza, hay una tolerancia hacia el proyecto pero, en momentos de costes, la naturaleza anómala de la UE y la ausencia de rendición de cuentas se convierten en una amenaza⁵⁷⁴. El Tratado de Lisboa atribuye un mayor poder a los parlamentos nacionales, generando un problema de representatividad con respecto al conjunto de los ciudadanos de la UE, que no han participado en las elecciones de esas 28 cámaras, yendo por tanto en contra del concepto de la *res publica* europea. Ese problema se ha patentizado en la Eurozona, cuando los mecanismos de rescate se han visto sometidos al escrutinio definitivo del *Bundestag*. En la medida en que los parlamentos nacionales solo pueden legitimar las decisiones que tomen sus jefes de Gobierno, el sistema actual favorece la defensa de los intereses nacionales de cada Estado, al establecer la línea de debate en términos intergubernamentales. Por el contrario, para legitimar las decisiones a escala europea, se requeriría una separación de poderes con objeto de garantizar que el Parlamento Europeo y la

⁵⁷¹ SCHARPF, F. W., 1996a

⁵⁷² HABERMAS, J., 2012

⁵⁷³ CHOPIN, T., 2009

⁵⁷⁴ CARROLL, D., 2012

Comisión – que no depende de un mandato democrático - se someten al sufragio universal y a la debida rendición de cuentas, superando el actual sistema en el que el Consejo es la institución más poderosa⁵⁷⁵. Incluso si la ciudadanía de un Estado dejara de apoyar electoralmente a un Gobierno favorable a la austeridad podría poner en jaque la propia estabilidad económica del resto de los socios del euro⁵⁷⁶. Desde el punto de vista de la legitimidad democrática, el rechazo, en 2005, del texto constitucional de la UE por la voluntad popular en Francia y Holanda ha influido en las estrategias de los líderes europeos, los cuales han optado por tomar medidas de urgencia que no requieren de la aprobación ciudadana. Paralelamente, han surgido voces que abogan por un cambio total de perspectiva, como expresa el documento común presentado por once Estados miembros⁵⁷⁷, donde se apunta a nuevos principios de representación, para reducir la dependencia del método intergubernamental y a reforzar los principios constitucionales comunes, sobre los que velaría un Tribunal de Justicia, en última instancia, tal como ocurrió, por ejemplo, en el proceso constitucional en Sudáfrica.⁵⁷⁸

Hemos visto cómo se ha ido realizando el encaje entre el Estado-nación y el proceso de construcción europea, viendo que la legitimación de las instituciones supranacionales se ha realizado hasta ahora a través de las legitimidades nacionales, en un marco de conflictos territoriales en el continente europeo, retomando las visiones weberiana y wetsphaliana. Los cambios en las estructuras de poder y la estructura de la integración europea ya no se pueden interpretar desde un prisma realista, jugando el comercio un papel mucho más relevante en el orden interno de los Estados europeos, revelando una tendencia al consociacionalismo, preludio del federalismo althusiano. Concluimos que Europa ha llegado a ser multiestatal, y que la base de la actual UE ya se asienta en el siglo XIX, con el internacionalismo en boga, y las distintas propuestas intelectuales enraizadas en la visión de la paz perpetua y la federación de Estados preconizada por Kant, encaminadas a la institucionalización de un sistema político, e incluso de un verdadero gobierno europeo, en palabras de Saint-Simon.

La Eurozona simboliza el cambio a esa era posnacional, en la que la supranacionalidad es facilitadora de los objetivos comunes. Por ello, la Unión Económica y Monetaria se nos presenta como un entorno idóneo para la realización de la democracia posnacional, a través del federalismo, como fuente de legitimidad para superar la atrofia política de un sistema de gobierno

⁵⁷⁵ BOGDANOR, V., 2007

⁵⁷⁶ EICHENGREEN, B., 2012

⁵⁷⁷ THE FUTURE OF EUROPE GROUP, 2012

⁵⁷⁸ ACKERMAN, B.; MADURO, M., 2012

demasiado tecnocrático y altamente cuestionado por las opiniones públicas europeas.

6.3.3. El escenario de la Unión Federal Europea

El federalismo es un proyecto político. En esta tesis se han desglosado importantes y numerosos argumentos para justificar su prescripción. Nos hemos circunscrito al ámbito de la UEM, pero la idea de la Europa federal tiene ya cierto recorrido histórico.

Tras las guerras napoleónicas y el Congreso de Viena, empezaron a proliferar las sociedades de carácter pacifista y federalista, con Lemonnier, fundador, en 1867, del periódico *Les États Unis d'Europe*. El Congreso de Viena establecía un sistema semipermanente de congresos que llegó a ser definido como una “Convención Constitucional Europea”⁵⁷⁹. Talleyrand, ministro de Exteriores francés, nos recuerda a Kant cuando afirma en el Congreso de Viena que “el espíritu de esta Era de Estados civilizados requiere que la autoridad suprema no se ejerza sin la concurrencia de los representantes electos por el pueblo”, evocando los principios de legitimidad, justicia y ley pública, y redactando artículos de la Declaración de los Derechos del Hombre⁵⁸⁰. En el mismo Congreso de Viena, el intelectual Saint-Simon propone la institucionalización de un Parlamento Europeo con representantes de los pueblos europeos y capacidad para controlar a un “verdadero gobierno europeo”⁵⁸¹. Un conflicto posterior, la guerra prusiana en 1870, reavivó el movimiento pacifista de la mano de Passy y el propio Lemonnier publicó un documento titulado *Los Estados Unidos de Europa* en que rechazaba la propuesta de arbitraje internacional, advirtiendo contra la inclusión de la Rusia zarista en el sistema, y animando a un pacto federal entre Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido⁵⁸². El internacionalismo del siglo XIX se concretó en instituciones internacionales, como el Tribunal de la Haya o la Unión Interparlamentaria, a pesar del colapso que supuso el estallido de la Primera Guerra Mundial.

En el período de entreguerras europeo, entre 1919 y 1939, se fundarán numerosas asociaciones europeístas como el proyecto confederal llamado Unión Paneuropea, fundado en 1922 por el conde Coudenhove-Kalergi y Otto von Habsburg, fundamentado sobre un sistema bicameral con el Consejo Federal, formado por un representante por cada Estado, y la Asamblea, con delegados de los parlamentos nacionales, además de un Tribunal de Justicia y un Gobierno

⁵⁷⁹ BOBBIT, P., 2002

⁵⁸⁰ BERNARD, J. F., 1973

⁵⁸¹ CARBONELLE, CH., 2001

⁵⁸² COOPER, S. E., 1991

controlado por ambas cámaras. Coudenhove-Kalergi apoyaba la socialdemocracia para combatir la tradición de la aristocracia feudal, como queda reflejado en su obra *Panuropa*, de 1923⁵⁸³. Este proyecto fue recuperado por Briand, ministro de Exteriores francés en 1929, que presentó la propuesta de la Unión Europea federal ante la Asamblea de la Liga de las Naciones en Ginebra. Pero estos proyectos coincidieron históricamente con el auge de los totalitarismos en Europa y, posteriormente, con una oleada de proteccionismo nacional, derivada de la Gran Depresión de 1929.

El levantamiento de barreras arancelarias tensó más las relaciones en Europa, impidiendo la concreción institucional paneuropea, que quedó relegada hasta su posterior recuperación a mediados del siglo XX por los padres fundadores de la Unión Europea. En Europa, por tanto, se pasa del periodo estatocéntrico del siglo XVII al policéntrico, de mediados del siglo pasado, que cuestiona la visión weberiana del monopolio de los medios de coacción (Herz sostiene que la era del armamento nuclear elimina la relevancia territorial de las fronteras estatales⁵⁸⁴).

Hemos visto que Estados Unidos ha conseguido ser una federación exitosa gracias a la credibilidad institucional. Ahora, en la Unión Europea se plantea dotar de mayor poder supervisor y sancionador a la Comisión, lo que la situaría por encima de los gobiernos nacionales electos democráticamente. Esto nos lleva otra vez a la fragilidad democrática, relacionada con la naturaleza híbrida de la integración económica y política. En un contexto de fuerte crisis, y de imposición de austeridad, el problema de fondo vuelve a ser la batalla de la soberanía. En este escenario, se puede comprender que una federación política aportaría certidumbre, del mismo modo que una Unión Fiscal se traduciría en la estabilidad del euro. Para que pueda haber plena libertad de circulación de capitales y una moneda compartida es imprescindible que las políticas económicas estén coordinadas pero, sobre todo, que los Estados respondan mutuamente. Como hemos dicho, desde un punto de vista teórico, era evidente que una unión monetaria tendría dificultades en ausencia de una unión fiscal y política. En este caso, se puede sostener la hipótesis de que Kohl, Mitterrand y Delors apostaron por un modelo de moneda común que eventualmente empujaría hacia una mayor integración política. La introducción del euro aportó estabilidad monetaria a la Eurozona y reanimó las exportaciones, al tiempo que la periferia pudo acceder a crédito barato. Sin embargo, la burbuja generada por ese crédito barato estalló a partir de la crisis financiera, y la verificación de la falsedad de las cuentas públicas griegas puso en riesgo sistémico toda la estabilidad del euro, lo que ha llevado a la

⁵⁸³ TRUYOL Y SERRA, A., 1999

⁵⁸⁴ HERZ, J.H., 1957

creación de los mecanismos de rescate que aquí hemos descrito. Hemos analizado las carencias de diseño que actualmente se traducen en confusión, inseguridad y en rígidas medidas de austeridad sobre los ciudadanos, fraguando un aparato consistente en mecanismos políticos para la gestión de posibles eventualidades en la Eurozona.

En un escenario de crisis financiera, la Unión Federal Europea estaría en condiciones de movilizar todo tipo de instrumentos para garantizar la deuda emitida por los bancos (la Reserva Federal lo hizo tras la caída de Lehman Brothers), sometidos a una regulación europea. Según el citado Informe del Grupo sobre el Futuro de Europa, el refuerzo de la UEM es imprescindible en un marco de cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, si bien aquí consideramos que el modelo debería ser el federal, en la medida en que la gestión de la Eurozona conlleva exigencias propias del federalismo que no se desarrollaron en el momento de su creación. Técnicamente, el federalismo fiscal puede corregir las divergencias estructurales de tipo cíclico derivadas del tipo de interés. Para ello es preciso insistir en las tres condiciones que ya hemos señalado: i) la finalización del mercado interior, ii) el fondo de garantía para la estabilización cíclica, y iii) la corrección de divergencias estructurales entre países mediante políticas redistributivas, a partir de recursos propios de la UE, bajo el escrutinio del Parlamento Europeo.

Todo esto implica una superación del modelo del Estado-nación, a la vista de que “Muchos Estados nación han tratado de reducir Europa a una simple organización intergubernamental dirigida por los jefes de Estado y de Gobierno” con el riesgo de institucionalizar “un directorio europeo” en que “algunos Estados miembros pudieran determinar lo que es bueno o malo para Europa”⁵⁸⁵. En el diseño institucional de la actual UE, los Estados miembros inciden de dos maneras distintas en las decisiones: a través del Consejo de Ministros, en el que se incluye el Eurogrupo, y del Consejo Europeo. Asimismo, el Tribunal de Justicia debe supervisar la aplicación de los tratados y del Derecho comunitario. Tras el Tratado de Lisboa, se introduce una innovación institucional que sitúa al Consejo Europeo en el primer lugar de la jerarquía formal de la UE, con un gran poder decisorio aunque sin funciones legislativas propias. Desde el punto de vista federal, parece que la única institución que tendría sentido reforzar como Ejecutivo sería la Comisión, y más teniendo en cuenta que las leyes de la UE siempre han de basarse en una propuesta de aquella. El *statu quo* institucional supone la continuidad del actual sistema basado en la acumulación de acuerdos *ad hoc*, cuando lo que se necesitan son mecanismos permanentes con los que se puedan gestionar las políticas de forma sostenida y solidaria. Esta solidaridad requiere un

⁵⁸⁵ COHN-BENDIT, D.; VERHOFSTADT, G.; QUATREMER, J., 2012

gobierno económico con capacidad de distribución de los recursos. El marco federal ofrece una estructura democrática que facilita la conexión entre ciudadanía y autoridades supranacionales en un sistema constitucional de control de poderes, facilitando el vínculo horizontal entre ciudadanos y el vínculo vertical entre los niveles de gobierno, siendo el pacto constitucional garante contra el exceso de concentración de poder. En una unión federal, el orden legal establecería la primacía del Gobierno federal, corrigiendo sus tentaciones de supremacía⁵⁸⁶.

Gran parte de esta tesis se focaliza en el desarrollo institucional de la gobernanza europea, dando relevancia al proceso constitucional y al método comunitario. La discusión jurídico-política ha sido muy extensa a lo largo del siglo XX, y hubo un gran debate en torno a la importancia de los Tribunales Constitucionales como guardianes de las constituciones. Ello implica la creencia en un sistema legal y una sola constitución, concepto que entronca con la teoría de Kelsen⁵⁸⁷ y la concepción formal de que la constitución aporta certidumbre legal. Esta teoría establece que la solemnidad del documento implica que la modificación de las normas sólo se puede hacer observando unas prescripciones especiales “cuyo fin es hacer que el cambio de esas normas sea más dificultoso”. Ello tiene reflejo en la mayoría de constituciones europeas, y en los tratados europeos. No obstante, ante la presión por la supervivencia del euro, nos hallamos en otro momento en el que el desarrollo constitucional de Kelsen se nos presenta como anacrónico o insuficiente. Efectivamente, tras los distintos episodios de la crisis del euro, y ante una toma de decisiones lenta y controvertida, que se ha debatido entre el riesgo moral de los rescates, pagados por el conjunto de los contribuyentes europeos, y los partidarios de asegurar la estabilidad financiera a cualquier precio, hemos constatado que en la zona euro las decisiones financieras se definen políticamente. Es decir, las consideraciones políticas pesan más que las decisiones técnicamente monetarias, y ahí radica uno de los problemas del euro, hasta el punto de que algunos parlamentos nacionales se muestran dispuestos a rechazar medidas que otros parlamentos han aprobado (como por ejemplo el parlamento de Chipre, que se opuso a los términos pactados por el Eurogrupo, para ofrecer una ayuda económica al sistema bancario chipriota). Este tipo de fenómenos nos permite preguntarnos hasta qué punto las políticas europeas se siguen definiendo por parámetros nacionales⁵⁸⁸.

Una vez formulado este diagnóstico, la siguiente cuestión es si se precisa modificar los tratados para iniciar el proceso de unión política. Para ciertos cambios, como que el presidente de la Comisión presida el Consejo europeo, no haría falta reformar los tratados, pues bastaría con un acuerdo interinstitucional y

⁵⁸⁶ BURGESS, M., 2006

⁵⁸⁷ KELSEN, H., 1945

⁵⁸⁸ PISANI-FERRY, J., 2013

este hecho aportaría una doble legitimidad al cargo (comunitaria e intergubernamental)⁵⁸⁹. Sin embargo, la contraposición de intereses y la dificultad para articular una voluntad política común han evitado que se llegue a esa cesión de soberanía que la sostenibilidad de la moneda única requiere. La confianza que parece haberse instalado en los mercados en relación con el euro, especialmente desde la primera mitad de 2013, responde a las reformas institucionales que se han desarrollado desde la UE y desde el BCE⁵⁹⁰. En palabras de Rehn, la Comisión ha instado a los países con superávit a implementar reformas para reforzar su demanda interna, por ejemplo, en el caso alemán, abriendo su mercado de servicios o aumentando los salarios de acuerdo con la mejora en la productividad, reconociendo que la disciplina fiscal como único instrumento podría acabar sofocando el crecimiento. En el mismo discurso, Rehn incide en el éxito en la reducción del déficit en toda la UE, pero alerta del peligro de la ausencia de liquidez, lo que evita el flujo de crédito, especialmente en la periferia, reivindicando el papel de instituciones como el Banco Europeo de Inversiones. Finalmente, defiende una reestructuración de la UEM, basada sobre la mutualización de riesgo y la solidaridad, combinada con una mayor responsabilidad y la puesta en común de la soberanía presupuestaria, algo que se puede interpretar como una llamada a la federalización, dado que en el mismo contexto Rehn apuesta por la unión política y la rendición de cuentas de carácter democrático. Con todo, cabe decir que la creación de las instituciones federales queda imposibilitada a corto plazo por las limitaciones de los tratados, aunque se pueden dar pasos previos, como los indicados en este trabajo. Ahora bien, si la Unión Bancaria tiene un carácter más tecnocrático y podría ser supervisada por una institución no electa, la Unión Fiscal necesitaría dotarse de legitimidad política, puesto que sus decisiones tendrían efectos distributivos y se canalizarían mediante un presupuesto centralizado, por lo que habría que redefinir el nivel de recaudación y de gasto y las normas comunes, lejos de las posibilidades constitucionales de la actual Unión Europea. Una posible vía previa sería el establecimiento de un presupuesto europeo dotado de recursos propios y con la posibilidad de realizar transferencias financieras entre territorios, sujetas a condicionalidades, especialmente para proyectos de interés transeuropeo, dando continuidad al concepto de la cohesión interestatal, elemento propio de las federaciones consolidadas.

Conclusiones

⁵⁸⁹ CHOPIN, T.; JAMET, J.F.; PRIOLLAUD, F-X., 2012

⁵⁹⁰ REHN, O., 2013

El análisis ha puesto de relieve las carencias, tanto técnicas, como institucionales y políticas que han rodeado el diseño y la implementación de la UEM, así como las amenazas que pesan sobre ésta. Como hemos visto en el relato de la crisis, la creación del euro implicó un doble cambio: por un lado, la sustitución de las monedas nacionales por una moneda común; y, por otro, la eliminación de las políticas monetarias nacionales a cambio de un sistema tecnocrático para asegurar la estabilidad de los precios. La crisis del euro ha impulsado a los actores a tratar de federalizar la Eurozona, con mayor centralización de las decisiones políticas, aunque con distintas formulaciones. Para estructurar un sistema democrático, no obstante, sería necesaria la existencia de un presidente electo mediante votación en listas transnacionales (sea de la Comisión o del Consejo) con un consejo de Ministros que dependa directamente de dicho presidente, y la capacidad de iniciativa legislativa plena del Parlamento. En el gobierno económico, debe articularse una mutualización de riesgos que haga viable la moneda única, ya que actualmente, el BCE sólo puede comprar bonos en el mercado secundario, a pesar de que está actuando como avalista para los bancos, siendo apenas un mecanismo para ganar tiempo hasta que se concrete la plena gobernanza económica.

Aquí se defiende la necesidad de avanzar hacia un sistema federal europeo como condición para superar la crisis. Para ello, se han revisado los antecedentes y las condiciones de puesta en práctica de la moneda única, así como el debate político y académico que la ha acompañado. Sin duda, el euro ha tenido efectos positivos sobre las economías y sobre el proceso de integración, pero también ha causado graves disfunciones. Además, las estrictas restricciones fiscales que imponía el Pacto de Estabilidad y Crecimiento no han ido acompañadas de una responsabilidad supranacional que garantizara, por ejemplo, el acceso al mercado de la deuda soberana. Desde el principio, tampoco se contempló solución alguna para los desequilibrios dentro de la Eurozona, a pesar de que el Informe Delors, en 1989, sugería un avance gradual en esa dirección. El mercado único europeo todavía no es un área económica plenamente integrada y, además, se producen desequilibrios regionales sin mecanismos de ajuste a nivel de la UE que establezcan los ciclos económicos.

En una unión monetaria, la transferencia de soberanía va muy ligada a la política redistributiva, pero la ausencia de dicho mecanismo no permite contrarrestar la incapacidad de los Estados miembros de adoptar políticas de estabilidad macroeconómica, y, por lo demás, la coordinación de las políticas tampoco se ha traducido en una convergencia económica. Todas estas ineficiencias se han hecho más evidentes tras la crisis de la deuda soberana, debido a la sobrerreacción de los mercados, que los Estados no han podido

afrontar mediante devaluaciones. La propuesta del federalismo fiscal abre nuevos horizontes institucionales para corregir estas ineficiencias.

Hemos querido concluir el capítulo dejando constancia de la importancia de los instrumentos debatidos en el ámbito del gobierno económico, así como de los mecanismos que se han instaurado para posibilitar los rescates en el seno de la zona euro, en un cuadro ilustrativo de sus capacidades, pero que también deja patentes sus limitaciones.

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES FINALES DE LA INVESTIGACIÓN

7.1. Contrastación de la literatura sobre la integración y elaboración de una teoría federalista de la UEM

En esta investigación, se ha constatado que la hipótesis federal es perfectamente plausible. Debido a la multiplicidad de enfoques interpretativos, no existe una teoría global del federalismo europeo perfectamente sistematizada. Sin embargo, aquí hemos dejado constancia de que las instituciones de la Unión Europea han incrementado su capacidad política y de que existe un modelo federal que es aplicable a la agenda de reformas implementada hasta la fecha, en el ámbito de la gestión de la crisis del euro.

Ello ha sido, en gran medida, propiciado por el surgimiento y la evolución de la crisis del euro. El relato de la reforma institucional implementada, así como de los mecanismos que se han puesto en marcha, revela que la Unión Europea tiene suficiente capacidad para generar instrumentos supranacionales de carácter federal.

No todo está dicho en el proceso de integración, un proceso vivo, muy dinámico y altamente cambiante, lo que tiene su reflejo en las distintas tradiciones de la teoría política que han abordado el asunto de la integración europea. La Unión Europea, por su naturaleza y contexto, ha de tener su propia especificidad, ha de convertirse en unidad de análisis, más allá de los Estados, adquiriendo un carácter federal, que garantice la democratización, la legitimidad y la eficacia. En los propios tratados fundacionales se destacó de forma expresa la naturaleza federal de la Comunidad Europea.

Esta tesis destaca la importancia de los matices federales en el devenir histórico de la integración, pero, de un modo particular, ha quedado patente que la Unión Económica y Monetaria es un factor muy relevante para el futuro de la Unión, y que el proceso de federalización que se propone en el ámbito de la Eurozona es trasladable a otros ámbitos políticos.

En la primera parte de la tesis, partiendo de la dinámica entre intergubernamentalismo y supranacionalismo, se ha dejado constancia de las teorías generales de la integración, que nos permiten obtener una visión histórica, si bien adolecen de capacidad para desarrollar más a fondo la naturaleza democrática de la UE. El análisis crítico de la evolución histórica del proceso de construcción europea hasta la actual UE nos ha mostrado muchos puntos débiles,

poniendo de relieve los conflictos y las ineficacias, debidas en gran medida a la estructura del sistema institucional, y a las tensiones constantes ocasionadas por los Estados, a menudo en función de sus intereses.

Se ha visto que el marco teórico del federalismo ha resultado idóneo para abordar los problemas derivados de los distintos niveles de gobierno, de la centralización y la descentralización, y del ejercicio de la autoridad en los planos político y económico. En este sentido, la investigación aporta, en su primera parte, elementos de reflexión para analizar el funcionamiento de las instituciones comunitarias, buscando sus puntos críticos, para, en el núcleo de la misma, presentar propuestas que ambicionan una profunda transformación de las instituciones con el fin de realizar una Unión Federal Europea.

El análisis de la evolución histórica de la UE nos ha demostrado que, en numerosas ocasiones, los Estados miembros han afrontado situaciones de profunda crisis, habiendo sido capaces de adaptar con cierto éxito el diseño institucional propio de la UE a sus realidades y voluntades. En este sentido, la integración se presenta como un logro político, en el que gradualmente las reglas de juego en el ámbito de la UE se han modificado, incorporando elementos que objetivamente podrían enmarcarse dentro de lo que se conoce por sistemas federales, de acuerdo con las distintas definiciones teóricas que en la primera parte de este trabajo hemos ido desgranando.

El estudio del federalismo nos ilumina sobre cómo afrontar las reformas que han de emprenderse. Las variables de carácter institucional que hacen referencia a las reglas de votación, las normas constitucionales, el reparto de competencias por niveles de gobierno, la disciplina presupuestaria, etc., son elementos que tratan de aportar riqueza al análisis.

El núcleo de la tesis es el estudio de la UEM, y ello nos lleva a diagnosticar los problemas de competencias, capacidad financiera, así como de rendición de cuentas. En este sentido, la crisis del euro se nos presenta como un caso de estudio muy adecuado, ya que la gestión de dicha crisis ha revelado problemas de soberanía (prueba de ello es la cesión de la supervisión macroeconómica), al tiempo que los instrumentos creados para superar la crisis no han generado un sistema político, en que las responsabilidades políticas estén bien delimitadas. Desde que se instauró la política de cohesión, las instituciones comunitarias tienden a aplicar medidas para incentivar la convergencia económica.

Ahora bien, los mecanismos de rescate activados en el seno de la Eurozona no se desarrollan en un sentido redistributivo, como los fondos de cohesión. La activación de los fondos de rescate implica que los Estados intervenidos quedan

bajo la supervisión de una troika, es decir, se aplica un sistema bilateral de intervención plena en la economía nacional, ciñéndose al precepto de la contención presupuestaria. Los sistemas de supervisión, como el Semestre europeo, permiten un mayor desarrollo político, en el sentido de que los organismos supranacionales tienen el mandato de controlar y prevenir divergencias estructurales entre los Estados miembros. Cabe decir que, de cuantos proyectos políticos están actualmente en marcha, la Unión Bancaria es el más claramente federal, en la medida en que impone la adopción de normas comunes y la asignación de poder de control a un organismo independiente.

Hemos dejado constancia, asimismo, de las tensiones que afectan al sistema europeo y de las contradicciones debidas a la ausencia de una identidad territorial europea (también en los tratados), característica de las sociedades estructuradas. También se ha concluido que la legitimación de las instituciones supranacionales se ha realizado mediante las legitimidades nacionales, en un marco de cambios en las estructuras de poder. El hecho de que en el ámbito de la ciudadanía europea sea especialmente relevante la existencia de un nivel europeo de derechos (la libre circulación) revela la transformación del principio de soberanía clásico. En este sentido, el elemento territorial podría ser una variable más para estabilizar y federalizar el sistema político de la UE.

Para defender la hipótesis federal, hemos valorado críticamente la capacidad de los marcos y enfoques académicos más habituales a la hora de explicar el proceso de integración europea. Las explicaciones de carácter realista no pueden explicar el alto grado de cooperación política que se observa en la UE, la emergencia y la profundización de las instituciones de la Unión, así como el alto grado de cooperación política entre los Estados miembros y los órganos supranacionales. El federalismo ha imbuido la historia de la Unión Europea, inspirando, en mayor o menor medida, la redacción de los distintos tratados, incluyendo también los no adoptados (el TED de 1954; el Tratado de la UE de 1984; y el Tratado Constitucional de 2004). En la historia del federalismo europeo es esencial recordar a Kant en relación con la contradicción entre la democracia en el contexto nacional y su negación en el contexto internacional. Las ideologías que han ido dotando de contenido al Estado-nación han sido incapaces de evitar grandes conflictos entre Estados, que, en cambio, el federalismo sí permite afrontar.

Aquí hemos analizado la naturaleza de las instituciones europeas en base a la teoría federalista del proceso de integración. La federación se rige por sus propios fines y los expresa mediante el federalismo, que aporta una solución institucional y tiene vertientes filosóficas, morales, económicas, políticas y

sociales. Tomando como base el modelo federal estadounidense - al que también recurriremos en la tesis, para analizar la creación de la unión monetaria en Estados Unidos - Elazar y Kincaid ofrecen una perspectiva del federalismo basada en el pacto moral entre varias partes, con la presencia de instituciones que garanticen la estabilidad.

Asimismo, hemos debatido el aporte del federalismo fiscal, teoría que se basa en principios económicos y busca establecer directrices para un reparto de responsabilidad entre los gobiernos, centrándose en las características de los bienes públicos, los gobiernos y las economías de escala, que en la Unión Europea se utilizan para facilitar la variedad en la provisión en los bienes públicos mediante el reparto de competencias. La voluntad de cooperar de los Estados miembros es una prueba de la existencia de una lealtad federal. El estudio de las federaciones multinacionales y de otros casos de federaciones nos permite establecer paralelismos con el proceso de construcción europea, entendido como “el eterno seminario sobre la gobernanza” al que se refería Elazar, y que incluye también las frustraciones políticas que a menudo conllevan las negociaciones federales.

Aquí hemos dejado constancia de la impronta federal, tanto en los tratados fundacionales, como en el desarrollo de las instituciones comunitarias en determinados momentos históricos. En la fase actual, el proceso de integración ha creado una diversidad de arenas políticas, pero la capacidad política de las instituciones de la UE no tiene reflejo en una legitimidad democrática plena, lo que se traduce en desafección ciudadana. En este sentido, el enfoque federal aplicado a la historia de la integración revela el papel de las fuerzas centrípetas que empujan inicialmente a los Estados hacia la construcción europea, destacando la importancia de personajes como Schuman, Monnet, Spaak, Hallstein o Adenauer, quienes, a través de sus gobiernos crearon un contexto de inspiración federal para la toma de decisiones europeas. Como corolario, se señala la importancia de la introducción del elemento constitucional a través de los tratados, abriendo paso al desarrollo de los valores federales. Todo lo expuesto en los capítulos II y III nos permite concluir que el federalismo es un enfoque muy adecuado, y especialmente relevante, para explicar el proceso de integración europea. Este enfoque es significativo para explicar y aportar un valor añadido a los avances institucionales, especialmente en el ámbito de la gestión de la eurocrisis.

Esta tesis ha analizado a fondo el marco institucional de la UEM desde el prisma del federalismo fiscal, teniendo en cuenta que la política fiscal sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros, más allá de los principios comunes básicos de la política presupuestaria con arreglo al TUE, y a los tratados

que se han ido firmando en el marco de la zona euro. Estos principios básicos se resumen en la disciplina presupuestaria, los límites del endeudamiento público, y las condiciones para que se mantenga la estabilidad de precios.

Sin embargo, la crisis del euro ha demostrado que hay muchos escenarios que generan incertidumbre, tanto en lo que se refiere a las reacciones de los mercados como a los cambios en la economía. En este contexto, el euro se convierte en un instrumento de gran relevancia para consolidar el proyecto europeo. La elaboración de esta tesis coincide con la crisis del euro, algo que ha puesto en entredicho las propias reglas de la democracia europea. Se trata de un proceso de crisis en que el multilateralismo se ha visto amenazado por el unilateralismo, es decir, por esa “Europa alemana” y el predominio informal de las tesis de Merkel, a las que se refiere Beck cuando subraya la imposición de los países acreedores frente a los deudores.

A pesar de ello, el impulso político es evidente, ya que se han ido imponiendo mecanismos encaminado a concretar y sostener la Unión Bancaria. La parte final de la tesis nos permite vincular el riesgo de inestabilidad, debido a la crisis, con los cambios en las estrategias políticas.

El aparato administrativo de la Unión Económica y Monetaria debe realizar la transición desde las actuales soluciones *ad hoc*, - que se concretan mediante las intervenciones de la troika comunitaria en los países intervenidos -, hacia los mecanismos administrativos permanentes, dotados de la debida rendición de cuentas y legitimidad. Este paso hacia la federalización está íntimamente relacionado con la viabilidad de la UE y, por tanto, con las políticas a largo plazo.

En la contrastación de las diferentes interpretaciones teóricas sobre el proceso de integración, e incluso sobre lo que significa la unión política, concluimos también que la transferencia de soberanía es un hecho incuestionable e irreversible. Ahora bien, existe un debate intenso sobre cómo debe ser esa unión política, en un abanico que va desde el actual sistema dotado de mecanismos estabilizadores, que han sido a todas luces insuficientes, hasta la federalización plena, incluyendo capacidades tradicionales del Estado-nación, especialmente la plena autonomía fiscal y la capacidad redistributiva.

Actualmente, hemos visto que el sistema se fundamenta en la imposición de reglas en un contexto de ausencia de legitimidad, lo que nos permite augurar una insostenibilidad a medio y largo plazo. El margen de innovación política disponible parece escaso, pero creemos que las instituciones comunitarias tienen un potencial a explorar. De éstas se espera mayor ambición. Para el avance federal que permita conseguir la legitimidad y eficacia que nos proponemos, ya hemos destacado la pertinencia de dotar de dimensión parlamentaria a la Eurozona, u otorgarle un carácter presidencial, mediante un presidente permanente del

Eurogrupo, con el fin de consolidar un liderazgo político común. Estas medidas no se han puesto en marcha, y aquí dejamos constancia de ellas como opciones futuras.

Ahora bien, es patente la importante transferencia de capacidades a las instituciones supranacionales, a través de nuevos mecanismos e instrumentos. Desde 2010, el Semestre europeo da poder a la Comisión para monitorizar e incluso vetar los presupuestos nacionales ex ante, mientras que el Pacto Euro Plus le otorga capacidad de supervisión comunitaria sobre muchos ámbitos económicos, como el mercado laboral y las pensiones, desarrollándose en paralelo con el Six-Pack y el Two-Pack, que representan los brazos preventivo y correctivo de la Comisión y del Eurogrupo sobre los desequilibrios macroeconómicos de los Estados miembros.

Todo esto queda patente en el Pacto fiscal europeo, que incluye la regla de oro en las constituciones nacionales y recoge la capacidad sancionadora del TJUE. Se deja constancia de la transferencia de soberanía, así como de la amplia capacidad supervisora de las instituciones europeas; ahora bien, se critica la ausencia de responsabilidad política.

Consideramos que todos estos desarrollos son positivos, pero no aseguran que la UEM funcione de forma idónea, y no resuelven los problemas de la legitimidad y la representatividad. En este sentido, la solución pasa por la reforma de las estructuras políticas. El propio mundo financiero reclama, como hemos visto, esas garantías políticas, con la presencia de mecanismos para la toma de decisiones económicas claramente democráticos y con rendición de cuentas, ya que sólo un sistema así puede garantizar la sostenibilidad de la unión política, y prevenir futuras crisis.

Se reconoce, además, que el eurosistema es incapaz de corregir el fenómeno del nacionalismo bancario, y que sólo la acción política puede llegar más allá del propio mandato del BCE, para corregir ese fenómeno de fragmentación bancaria en la zona euro.

Por si fuera poco, las posibilidades para construir una plena Unión Fiscal y para el desarrollo de las siguientes fases de la Unión Bancaria, se ven amenazadas por la ausencia de capacitación institucional, e incluso precisan del desarrollo de un catálogo de competencias exhaustivo sobre los distintos niveles de autoridad. Se trata, por tanto, de construir una democracia supranacional, pero desde un prisma novedoso. En este sentido, la crisis del euro nos brinda nuevos enfoques y nos ofrece el testimonio claro del tipo de instrumentos que se precisan para garantizar la viabilidad de la Unión Económica y Monetaria. La complejidad del reto nos lleva a superar la tradicional dicotomía entre intergubernamentalismo y funcionalismo, entendiendo que las exigencias políticas son mucho mayores. Es

decir, se requiere un compromiso político profundo e irreversible (cuya expresión más evidente sería, entre muchas otras acciones que hemos detallado en esta investigación, la mutualización de deuda). Dicho compromiso debe dotar de credibilidad a las normas y a los decisores, y por ello ha de dotarse de sistemas de democracia directa.

Si nuestro diagnóstico es que la crisis se debe a las carencias y errores en la concepción de la Unión Económica y Monetaria, los criterios de aplicación política deberían responder a ese diagnóstico. Hemos indicado que existe una tensión entre las dos posibles explicaciones de la crisis, la que apunta a la ausencia de federalización como causa, y la que asume que la crisis se debe al endeudamiento excesivo. La segunda idea implica el sometimiento a la rigidez presupuestaria, en la línea simplista que establecían los criterios de Maastricht y el PEC, mientras que la primera es la defendida en esta tesis para justificar el desarrollo del gobierno federal. Hemos visto que las soluciones aplicadas se aproximan, pero sólo parcialmente, al federalismo fiscal. El federalismo implica que las decisiones políticas y sus externalidades deben transferirse al nivel supranacional, que dispondría de mecanismos endógenos para regular y ejercer sus plenas competencias, con capacidad de estabilización macroeconómica.

Siendo conscientes de que el escenario del pleno federalismo depende, ahora mismo, de los marcos constitucionales nacionales, que limitan la transferencia de poderes a la Unión, consideramos que, a medio plazo, los incentivos económicos deberían convertirse en un motor de integración política.

Entendemos que los pasos hacia una federación europea deben inspirarse más bien en el federalismo estadounidense, que en el modelo alemán. Se ha explicado cuál fue el proceso de gestación de la unión monetaria en Estados Unidos, y cómo se desarrolló un sistema de legitimidad en la federación, a partir de las instituciones centrales. En el caso de la UE, se debe superar la fase actual, en que el Consejo tiene prácticamente todo el peso político en la Unión. Consideramos que este escenario podría exacerbar las tensiones actuales y perpetuar los problemas en el seno de la zona euro. La puesta en marcha de la Unión Bancaria es un elemento con peso, pero no suficiente para concluir en la unión política. Para lograr el objetivo federal, las normas constitucionales nacionales deberán adaptarse, y someterse a los debidos procesos consultivos. En este sentido, podría ser adecuado que los líderes europeos acordaran un sistema de votaciones transnacional que implique a los ciudadanos e impida que un Estado miembro pueda vetar la voluntad mayoritaria del conjunto de la ciudadanía europea, de modo que la legitimidad procedería del ciudadano y no del Estado como sujeto soberano. De hecho, la exigencia actual, impuesta por los tratados, de que todos los Estados miembros adopten las normas legales

comunes, supone en la práctica insostenibilidad del sistema político, ya que se trata de una legitimación indirecta, en la que las políticas nacionales en los Estados miembros condicionan la dirección política del conjunto de la UE.

Esta laguna quedaría resuelta mediante la federación, que ofrece mecanismos de legitimidad directa, y facilita la implementación de normas comunes, reforzando su eficiencia.

7.2. La crisis del euro como oportunidad para el desarrollo de un gobierno federal en la Eurozona

Llegados a este punto, se han verificado distintas variables relacionadas con la hipótesis de partida. Hemos podido determinar que la eurocrisis es síntoma de los errores de concepción de la Unión Económica y Monetaria. El federalismo ha actuado como marco teórico de carácter prescriptivo, al establecer las directrices que deben emprenderse para profundizar la reforma, ya iniciada, en la gobernanza de la zona euro. Por ello, en la parte final de la tesis se establecen algunas propuestas sobre la reforma institucional, para dotar de eficacia y legitimidad a la Eurozona.

Otra de las conclusiones se refiere a la interpretación de las causas de la eurocrisis y cómo los mercados interpretan o perciben la existencia de una unidad política real. Ello nos lleva a la necesidad de que en la UEM se explicita y concrete un marco de unión política netamente federal. Ello se afirma, habiendo ya diagnosticado que la gestión intergubernamental no ha resuelto los problemas de eficiencia, y tampoco de legitimidad.

Estas conclusiones entroncan con la demostración de que la crisis del euro tiene una naturaleza esencialmente política, lo que nos permite vincularla al plano de la democratización, es decir, de cómo se puede institucionalizar esa democracia federal, para garantizar la estabilidad de la moneda única. Dejamos constancia de los logros del federalismo en otras uniones monetarias, habiendo logrado la legitimación plena de las mismas.

Hemos visto que se puede desarrollar una teoría federalista de la Unión Europea, a partir de los logros políticos e institucionales. Ahora bien, también se destaca que el proceso federal todavía no ha concluido, enfatizando que los incentivos para alcanzar el pacto federal han de ser elevados.

El relato de la crisis en el seno de la Eurozona aporta muchos elementos para concluir que esos incentivos ya existen. Ahora, la cuestión de fondo no es si

el federalismo es una respuesta, sino en qué estadio de federalización se encuentra la UE y hacia dónde se dirigen los avances políticos. Uno de los aspectos originales de esta investigación es que subraya el vínculo causa-efecto entre lo económico y lo político, como motor del proceso de integración.

El desarrollo de la gobernanza en la UEM va encaminado a consolidar una nueva autoridad supranacional. Esto también queda patente a través del análisis del desarrollo del mercado interior europeo. La integración económica creciente nos sirve para entender hasta qué punto Europa se encuentra en una fase postterritorial, en la que las instituciones supranacionales facilitan la obtención de los objetivos comunes. Recuperando el modelo de Hirschman, la semblanza política y administrativa creciente entre los distintos Estados miembros se realiza mediante la penetración de las normas europeas, lo que facilita las opciones de salida e incentivaría a las autoridades a mejorar su oferta de políticas públicas. En este contexto, Habermas considera que la Unión Europea es el entorno idóneo para la realización de la democracia posnacional, ofreciendo el federalismo una vía pragmática para su consecución.

Hemos visto más ampliamente, en los capítulos centrales de la tesis, que el cambio económico propicia el cambio político en la UE, pues la dinámica económica condiciona el desarrollo institucional. A partir de la crisis financiera de 2008, se abren nuevas perspectivas académicas para estudiar las relaciones de poder entre los Estados miembros. Vista la conveniencia de desarrollar todos los elementos que son fuente de legitimidad para superar la atrofia política actual, en un contexto de gobierno fuertemente tecnocrático y altamente cuestionado por las opiniones públicas europeas, se plantean medidas como el desarrollo de la autonomía financiera de la UE, mediante la creación de un instrumento presupuestario con capacidad anticíclica y la aplicación de la armonización fiscal a nivel de la UE. Precisamente hemos destacado la insuficiencia de la capacidad presupuestaria, además de la necesidad, desde el punto de vista de los recursos, de resolver el problema de su internalización, de modo que los recursos propios comunitarios dejen de ser transferencias de los Estados miembros. Tal es la relevancia de este punto que el incremento del ámbito competencial de la UE nunca podrá ponerse en práctica en ausencia de las dotaciones financieras necesarias.

La dimensión presupuestaria visibiliza la falta de compromiso político de los Estados miembros, siempre dispuestos a cuestionar su esfuerzo contributivo. Este punto entronca con el ámbito de la fiscalidad, dado que un sistema basado en transferencias centrales permitiría mitigar las desigualdades horizontales, siempre que estuviera dotado de los mecanismos de control necesarios para evitar

situaciones abusivas. Asimismo, el propio concepto del mercado interior implica la eliminación de todos los obstáculos intracomunitarios, algo que exige que se corrijan las actuales diferencias fiscales entre Estados miembros.

En términos de legitimidad, hemos visto que existe un problema de rendición de cuentas, y que es preciso consolidar la naturaleza democrática de la Eurozona. En esta línea se plantean reformas, como la instauración de la figura visible del presidente electo, una capacidad de iniciativa legislativa plena para el Parlamento Europeo, o la creación de una asamblea parlamentaria para los representantes de los Estados miembros de la Eurozona. Se trata de nuevos instrumentos de alcance político que implicarían una interpretación amplia de los tratados, y que no descartan el uso extensivo del principio de flexibilidad, a partir de la cláusula de flexibilidad del TFUE (art. 352), o bien a partir del recurso a las cooperaciones reforzadas, según el TFUE (art. 136) como motor de la federalización política para la consecución de fines económicos compartidos.

Aquí se han analizado las vertientes funcional, institucional y constitucional de la Unión Europea y, con mayor profundidad, de la Eurozona. Ello nos ha permitido confirmar que la gestión de la crisis del euro ha consolidado el espacio público europeo, a través del refuerzo de la gobernanza y del incremento del debate en clave europea. En este punto, son muy relevantes los estudios sobre el liderazgo alemán⁵⁹¹ en relación con el papel del Consejo⁵⁹², y su visibilidad política.

El análisis crítico del sistema de la zona euro nos ha mostrado muchos puntos débiles, poniendo de relieve los conflictos y las ineficacias debidas a la estructura del sistema, y a las tensiones constantes ocasionados por los Estados, a menudo, en función de sus intereses. La Comisión ha contribuido a cambiar el modelo de conflicto y cooperación del patrón intergubernamentalista, introduciendo un elemento federalizante en las relaciones interinstitucionales. Incluso en este sentido, la labor de la comitología refrendaría esta tesis, en tanto en cuanto los comités van más allá del intergubernamentalismo, dado que en su funcionamiento se valora más la calidad de los argumentos que el país de procedencia de quien realiza las propuestas. No obstante, esa funcionalidad progresa con mucha lentitud debido a las resistencias que encuentra entre los Estados miembros. Ello se ve favorecido por el hecho de que los parlamentos nacionales controlen, mediante sus Jefes de Gobierno en el Consejo y en el Eurogrupo, las decisiones que se toman a nivel europeo. Esto facilita que las lecturas políticas se realicen en

⁵⁹¹ BECK, U., 2012b
⁵⁹² PUETTER, U., 2011

clave nacional, siendo fuente de posibles tensiones, también en el ámbito de la ciudadanía.

Como hemos visto, la Unión Económica y Monetaria ha sido la única unión monetaria moderna que ha combinado una política monetaria centralizada con una responsabilidad económica y política descentralizada. En su concepción solo se establecía una horquilla de variación en las políticas presupuestarias nacionales, algo que no permite corregir de forma sistemática los desequilibrios macroeconómicos. Las fases a las que hemos apuntado para superar las carencias de la arquitectura monetaria pasan por la realización de las uniones económica, bancaria y fiscal, pero, sobre todo, por una unión política, que dote de legitimidad al sistema.

El Tratado de la Unión Europea marca la situación de partida de la UEM, que, por tanto, se realiza en un contexto favorable a la unión política. No obstante, la literatura ha sido algo confusa a la hora de valorar los incentivos de los actores, bien de los Estados miembros, bien de las instituciones comunitarias, no solo en el momento inicial, sino también a lo largo de la crisis. Se da mucha relevancia, en este sentido, al efecto de la movilidad de capitales y por tanto de los mercados financieros mundiales.

De hecho, este factor de la movilidad de capitales se nos revela con toda su crudeza en los orígenes de la crisis del euro y los ataques especulativos a la periferia. Se ha dicho que estos ataques tienen que ver con la tendencia de los mercados a sancionar las políticas que consideran inconsistentes con el tipo de cambio estable o la inflación. Desde un punto de vista meramente realista, los Estados miembros habrían renunciado a su autonomía monetaria a cambio de una mayor influencia monetaria. Durante muchos años, se ha ido imponiendo la creencia tácita de que el euro era mejor que la alternativa de las monedas nacionales. Esta asunción ha sido fuertemente cuestionada cuando han surgido indicios de que las reglas que implica la UEM suponen una amenaza al crecimiento, o bien, cuando el incumplimiento de esas reglas por algunos Estados no ha supuesto una penalización, ni en el ámbito político, ni en el de los mercados financieros.

La rigidez del sistema ha sido muy cuestionada, si bien, hemos visto que se ha ganado agilidad, y ejemplo de ello son las presiones para dotar al BCE de mayor capacidad de estímulo. De hecho, las intervenciones del BCE en los mercados pueden tener una interpretación de carácter político. Esto contradice la propia esencia de la UEM, que tradicionalmente enfatiza la vertiente normativa, en detrimento de la discrecionalidad política. Desde un prisma federalista, la UEM

permite una mejor realización del mercado interior, además de facilitar la convergencia económica y desarrollar los mecanismos de solidaridad interterritorial. Hemos constatado, además, que las experiencias previas de uniones monetarias demuestran que su consolidación precisa del desarrollo político, para poder dotarse de capacidades de influencia y para el ejercicio del propio liderazgo monetario. En este sentido, se evidencia la incapacidad de las posiciones más ortodoxas, en especial la del Gobierno alemán, para garantizar la estabilidad monetaria.

La hipótesis defendida aquí es que la estabilidad en la unión monetaria pasaría por la creación de un sistema permanente de cooperación entre los Estados miembros (entre líder y seguidores). En este sentido, se aportan referencias que reflejan un notable consenso en estos ámbitos sobre la necesidad de cambiar el actual liderazgo alemán y buscar un modelo de federalización.

Concebir a la UEM como un modelo federal facilitaría la consecución de objetivos políticos más ambiciosos, a condición de desterrar conceptos como los saldos netos y la subsidiariedad, que a nuestro juicio, no se han introducido para favorecer la construcción europea, sino para obstaculizarla. Por tanto, en este trabajo se entiende que la Eurozona debe tener una base distinta a un sistema intergubernamental y que no ha de fundamentarse en una dialéctica de poder o de lucha de poderes.

7.3. Escenarios de futuro y posibilidades de estudio que abre la presente investigación

El objetivo final de la tesis es ofrecer pautas para fraguar mecanismos políticos que permitan que la gobernanza de la Eurozona sea eficaz y legítima. El formato pretendido con este ejercicio es posdemocrático, dotado de elementos de flexibilidad.

Si la crisis del euro nos permite sostener nuestra teoría federal, consideramos que un reto pendiente es resolver cuál ha de ser el papel de los Estados miembros no pertenecientes a la UEM, y cómo se podrá realizar el encaje institucional entre la UEM y la UE, entendiéndolo que su desarrollo político podría ser asimétrico. La sostenibilidad del sistema dependería en gran medida de la viabilidad de ese equilibrio asimétrico entre las dos realidades políticas. Habría que resolver la incidencia de los Estados miembros no pertenecientes al euro en las decisiones políticas. En este sentido, la creación de una cámara parlamentaria formada exclusivamente por representantes de miembros de la UEM podría ser

adecuada para la toma de decisiones. Se da la circunstancia de que algunos Estados reclaman tener capacidad de voto sobre cuestiones que atañen únicamente a la política monetaria. Así lo hizo el Reino Unido, cuando demandó, en 2012, que los Estados miembros no pertenecientes al euro pudieran votar para la constitución de la Unión Bancaria, lo que requeriría una doble mayoría, para su implementación (debería ratificarse por los Estados miembros de la zona euro y por los Estados miembros fuera de la zona euro).

También debería valorarse la pertinencia de crear una herramienta presupuestaria propia para la zona euro, atendiendo a lo que hemos concluido, al analizar las carencias estructurales de la UEM.

En este sentido, será adecuado elaborar teorías sobre el comportamiento de los Estados miembros de la Eurozona, una vez superada la crisis financiera y económica. Este análisis deberá valorar el compromiso y los logros políticos, para confirmar la coronación de la tesis federal. Para ello deberá analizarse si es posible alcanzar un amplio consenso sobre las nuevas normas e instituciones, que implique un cambio de paradigma. Este análisis se puede realizar desde la perspectiva del federalismo fiscal, o de teorías de la economía política, como la teoría de la elección pública.

Asimismo, queda por delante un análisis de las posibilidades jurídicas y políticas que ofrecen los instrumentos ya creados en el marco de la crisis del euro, y su capacidad (dependiente en gran medida de la voluntad política) para superar las prescripciones de los tratados, en cuanto a otorgar un mayor papel de los órganos netamente supranacionales.

Además, será necesario elaborar teorías sobre el comportamiento de los Estados miembros de la Eurozona, una vez superada la crisis financiera y económica. Este análisis deberá valorar el compromiso y los logros políticos, para confirmar la coronación de la tesis federal.

Una variable interesante desde esa perspectiva, sería también profundizar en las posibles resistencias a la federalización. Dichas resistencias, hasta ahora, han estado muy relacionadas con el Estado-nación y la defensa de los intereses nacionales. De ello se deja constancia en esta tesis cuando relatamos las debilidades y fracasos que ha experimentado el proceso de integración. Este análisis deberá profundizar en el compromiso y los logros políticos, para confirmar la culminación de la tesis de la Unión Federal Europea. Para ello deberá valorarse si es posible alcanzar un amplio consenso sobre las nuevas normas e instituciones, ya que este sería un elemento necesario para cualquier teoría federal, incluso desde el punto de vista del funcionalismo, o de teorías de la economía política, como la teoría de la elección pública.

Por otro lado, las investigaciones posteriores deberían ahondar en el análisis desde la perspectiva comparada, en particular del federalismo en Estados Unidos, relacionándolo con la vertiente más constitucional (constitucionalismo comparado) y, en ese sentido, sería muy pertinente analizar las perspectivas de reforma del Tratado de Lisboa y el establecimiento de una nueva doctrina política, que supere al actual método intergubernamental para la reforma institucional. Sería pertinente referirse a las posibilidades que ofrece la doctrina Meroni, y sus paralelismos con la doctrina de poderes implícitos dominante en la constitución estadounidense.

Otro elemento a explorar es por qué se utiliza tan poco el mecanismo de la cooperación reforzada, cuando puede ser muy útil para avanzar en la integración en las cuestiones más espinosas, como es el caso del Impuesto sobre las Transacciones Financieras o incluso la Unión Bancaria (donde una buena acogida de la medida por parte de los mercados podría crear un efecto *bandwagon* sobre el resto de Estados miembros), ofreciéndose como una vía intermedia previa al pleno federalismo.

En relación con el liderazgo alemán, sería muy adecuado elaborar un estudio diacrónico sobre la relevancia de la economía alemana en el conjunto de la zona euro. Cabe determinar si el peso macroeconómico de Alemania tiene relación con la capacidad de influencia real del Gobierno alemán en el Consejo, así como en el diseño de las normas e instituciones de la UEM.

Finalmente, creemos que es preciso realizar un análisis profundo de las posibilidades que se abren en el ámbito de la democracia deliberativa, ya sea desde el mencionado punto de vista constitucional, como a través del refuerzo de la vía parlamentaria.

Anexo. Cuadro de los mecanismos de rescate en la eurocrisis⁵⁹³

Desarrollo de los instrumentos de rescate en la crisis del euro	
Fecha	Instrumento
2010, mayo	<p>Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) o en inglés <i>European Financial Stability Facility (EFSF)</i>:</p> <p>Entidad jurídica (sociedad de derecho privado) aprobada por los 27 Estados miembros, dotada de capacidad financiera para asistir a los países de la Eurozona sometidos a dificultades en su capacidad de financiación.</p> <p>Se trata de un instrumento temporal.</p> <p>Tiene su sede en Luxemburgo.</p> <p>Inicialmente dotado de 440.000 millones de euros, con participación del FMI.</p> <p>Se ha utilizado para rescatar a Grecia, Irlanda y Portugal.</p> <p>Su funcionamiento se basa en la emisión de bonos de deuda en el mercado para prestar fondos a los Estados, recapitalizar bancos o comprar directamente deuda soberana. La emisión de estos bonos está respaldada por las garantías que ofrecen los Estados miembros de la Eurozona.</p> <p>Para activar el fondo es preciso que un Estado tenga dificultades para financiarse en el mercado y además:</p> <ol style="list-style-type: none"> el Estado de la zona euro debe solicitar formalmente la asistencia; la Comisión y el FMI negociarán un programa con dicho Estado; el Eurogrupo debe adoptar dicho programa por unanimidad, y se ha de firmar el Memorándum de Entendimiento entre las partes. <p>Su capacidad financiera ha llegado a alcanzar los 750.000 millones, incluyendo los 440.000 millones iniciales, más 250.000 millones del FMI y 60.000 millones del Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF).</p> <p>El MEEF ofrece asistencia financiera a cualquier Estado miembro con dificultades y está constituido por los 27.</p> <p>Bajo este mecanismo, la Comisión puede financiar hasta 60.000 millones y establecer un contrato de préstamo con el Estado que lo solicite. Este fondo se ha activado para Irlanda (22.500 millones) y Portugal (26.000 millones) a desembolsar entre 2011 y 2013.</p> <p>Actualmente está en vigor, aunque de forma temporal, ya que será sustituido por el MEDE (Mecanismo Europeo de Estabilidad).</p>
2010, junio	<p>Semestre europeo:</p> <p>Calendario impuesto a los gobiernos de los Estados miembros para el control institucional de los presupuestos nacionales, que quedan sometidos al control <i>ex ante</i> de las instituciones europeas.</p>

⁵⁹³ MORATA, F.; PEÑA, E., 2012

<p>2011, marzo</p>	<p>Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) o en inglés <i>European Stability Mechanism (ESM)</i>: Organismo intergubernamental de carácter permanente, que sustituye al FEEF y al MEEF, desde el 8 de octubre de 2012, una vez cumplidos los requisitos de ratificación. Se crea a partir de un tratado firmado entre Estados. Es una organización internacional. Su Consejo está formado por los ministros del Eurogrupo. Su función es movilizar fondos y proporcionar apoyo permanente a la estabilidad de la zona euro, facilitando ayuda financiera a los Estados, en las condiciones ya descritas en el FEEF. La capitalización y estructura de gobernanza del organismo están pensadas para poder reaccionar de forma rápida y ofrecer ayuda inmediata a los Estados que lo necesiten. No obstante, la Comisión, el FMI y el Banco Central Europeo evaluarán la situación y el riesgo que presente el Estado que solicita la ayuda sobre el conjunto de la zona euro. La ayuda viene condicionada por medidas de ajuste macroeconómico, y todo ello se formaliza mediante un Convenio de Cooperación. El mecanismo es compatible con el TFUE (art. 125), ya que se trata de préstamos y no de subvenciones a los Estados. El capital autorizado se compone de acciones desembolsadas y acciones exigibles. Su capacidad financiera es de 700.000 millones, de los cuales 80.000 millones de euros proceden de las aportaciones proceden de los Estados miembros del euro en función de su PIB, y 620.000 millones de a partir del capital movilizable (pendiente de las cuotas de los Estados) y de garantías.</p>
<p>2011, marzo</p>	<p>Pacto Euro Plus: Pacto en cuya virtud algunos gobiernos de la Unión Europea adquieren compromisos de reforma macroeconómica en sus respectivos países. El acuerdo entra en el marco de la cooperación reforzada, ya que lo firman en el Consejo los 27 Estados miembros, excepto Reino Unido, República Checa, Hungría y Suecia. El Pacto se basa en lo que se conoce como Método Abierto de Coordinación, dejando un margen de acción a cada uno de los Estados que lo suscriben, pero marcando directrices en política de competitividad, empleo, coordinación fiscal y sostenibilidad de la deuda pública. Incluye una enmienda para mantener el presupuesto en equilibrio.</p>

<p>2011, diciembre</p>	<p>Six-Pack: Paquete de medidas legislativas que reforman al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, e introducen un nuevo mecanismo de supervisión macroeconómica. Consta de dos regulaciones y dos directivas que afectan a la política fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Regulación de la vigilancia presupuestaria; b) Aceleración del proceso por déficit excesivo; c) Aplicación efectiva del control presupuestario; e d) Imposición del marco fiscal para los Estados miembros. <p>Y dos regulaciones que afectan a los desequilibrios macroeconómicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Normas para la prevención y corrección de desequilibrios; b) Imposición de acciones correctivas sobre los desequilibrios.
<p>2012, marzo</p>	<p>Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG o Pacto Fiscal europeo): Pacto firmado por 25 de los 27 Estados miembros (todos a excepción de Reino Unido y República Checa). Se basa en el principio de la regla de oro presupuestaria y es vinculante. Contiene 16 artículos, de los que destacan las siguientes prescripciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Mantener el déficit estructural por debajo del 0,5 %; b) Cuando la deuda es inferior al 60 % dicho déficit puede alcanzar el 1 %; c) Incluir en las constituciones nacionales la regla de contención del déficit y la deuda; d) Mantener el déficit público por debajo del 3 % del PIB, bajo pena de sanción semiautomática.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis está dedicada a todas las personas a las que, desde estas páginas, dirijo mi agradecimiento. Y lo hago como reconocimiento a su inestimable apoyo y a su capacidad de guiarme con acierto y decisión.

Al Doctor Francesc Morata, mi director de tesis, por su liderazgo, maestría y, en especial, por su gran amplitud de miras, y por la enorme implicación personal y académica a lo largo de esta investigación. De un modo específico, por haber confiado en mí desde el primer día. Agradezco, además, que haya contado conmigo para distintos proyectos en el ámbito de la gobernanza europea, y su generosidad, al poner en valor mi humilde trabajo académico. Esta tesis va dedicada a él, con la esperanza, además, de seguir colaborando de forma fructífera a partir de ahora, ya que compartimos intereses académicos y una visión similar sobre el futuro de Europa.

Al Doctor Jordi Bacaria, quien despertó en mí el interés por las cuestiones de fondo que abordo en esta tesis, particularmente todo lo que tiene que ver con la economía de la Unión Europea y el federalismo económico.

También ha sido muy valiosa, desde el punto de vista del análisis de la información, así como de la experiencia institucional, la aportación del Doctor Joan Colom.

Finalmente, dedico este trabajo a mi madre, Flor, y a mi hija, Martina, por su enorme paciencia y su inquebrantable apoyo emocional, y porque ambas han sido un enorme acicate para desarrollar esta tarea en solitario durante los últimos seis años.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- ABROMEIT, H., *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity*. Oxford: Berghahn Books, 1998
- AGRANOFF, R. (Ed.), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999
- ANDERSON, P., *Lineages of the Absolutist State*. London: Verso, 1974
- AXELROD, R. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, 1984
- BARTOLINI, S., *Restructuring Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2005
- BECK, U., *Twenty Observations on a World in Turmoil*. Malden (MA): Polity Press, 2012^a
- BECK, U., *Una Europa alemana*. Madrid: Paidós, 2012^b
- BENEYTO PÉREZ, J. M. (dir.), *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Dykinson, 2003
- BERNARD, J. F., *Talleyrand: A Biography*. New York: Putnam Publishing Group, 1973
- BINI SMAGHI, L., *Austerity: European Democracies against the wall*. Brussels: CEPS Paperbacks, 2013
- BIRCH, A. H., *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia and the United States*. Oxford: Clarendon Press, 1955
- BLINDENBACHER, R.; KOLLER, A. *Federalism in a Changing World: Learning From Each Other*. Montreal: McGill-Queens University Press, 2003
- BOBBIT, P., *The Shield of Achilles*. New York: Alfred A. Knopf, 2002
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press, 1980
- BRETON, A., *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1996

- BROWN-JOHN, C. L. (Ed.), *Federal-Type Solutions and European Integration*. Lanham, MD: University Press of America, 1995
- BRYCE, J., *Modern Democracies*, Vol. I. London: Macmillan and Co., 1929
- BRYCE, J., *Studies in History and Jurisprudence*. Oxford: Clarendon Press, 1901
- BRYCE, J., *The American Commonwealth*. London: Macmillan & Co., 1919
- BUCHANAN, J.; BRENNAN, G., *La razón de las normas: Economía política constitucional*. Madrid: Unión Editorial, 1987
- BUCHANAN, J.; TULLOCK, G., *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Michigan: Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962
- BUCHANAN, J.; WAGNER, R., *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press, 1977
- BURGESS, M., *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*. London: Routledge, 2000
- BURGESS, M., *Comparative Federalism, Theory and Practice*. Oxon: Routledge, 2006
- BURGESS, M.; VOLLAARD, H. (Eds.), *State Territoriality and European Integration*. New York: Routledge, 2006
- CARBONELLE, CH., *L'Europe de Saint-Simon*. Toulouse: Privat, 2001
- CARETTI, P., *Ordinamento comunitario e autonomia regionale: contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle regioni*. Milano: A. Giuffrè, 1979
- CARNEY, F. S., *The Politics of Johannes Althusius*. London: Eyre & Spottiswoode, 1964
- CHERNOW, R., *Alexander Hamilton*. New York: Penguin Press, 2004
- CHRYSSOCHOOU, D. N., *Theorizing European Integration*. Oxon: Routledge, 2009
- COHN-BENDIT, D.; VERHOFSTADT, G.; QUATREMER, J., *Debout l'Europe! Manifeste pour une révolution postnationale en Europe, suivi d'un entretien avec Jean Quatremer*. Paris: André Versaille Éditeur, 2012

- COOPER, R. *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-First Century*. London: Atlantic Books, 2003
- COOPER, S. E., *Patriotic Pacifism: Waging War on War in Europe, 1815-1914*. New York: Oxford University Press, 1991
- COWLES, M. G.; CAPORASO, J.; RISSE-KAPPEN, T. (Eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001
- CROISAT, M.; QUERMONNE, J-L., *L'Europe et le fédéralisme*. Paris: Montchrestien, 1999
- DAVIS, S. R., *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of a Meaning*. London: University of California Press, 1978
- DICEY, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: Macmillan & Co., 9th edn. 1950
- DINAN, D. (Ed.), *Encyclopedia of the European Union*. London: Palgrave MacMillan, 2000
- DOUGHERTY, J.; PFALTZGRAFF, R., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 2nd. Ed., New York: Harper & Row Publishers, 1981
- DUCHACEK, I. D., *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1970
- DYE, T. R., *American Federalism: Competition among Governments*. Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1990
- DYSON, K.; FEATHERSTONE, K., *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press, 1999
- EGEBERG, M., *Multilevel Union Administration, The Transformation of Executive Politics in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006
- EISENMANN, C., *L'Esprit des Lois et la separation des pouvoirs*. Paris: Mélanges Carré de Malberg, 1933
- ELAZAR, D. J. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1987
- ELLIS, E., *The Principle of Proportionality in the Laws of Europe*. Oxford: Hart Publishing Ltd., 1999

- ETZIONI, A., *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*. Lanham: Lexington Books, 2001
- FLORA, P.; KUHNLE, S.; URWIN, D. (Eds.), *State Formation, Nation-Building, and Mass Politics in Europe: The Theory of Stein Rokkan*. Oxford: Oxford University Press, 1999
- FORSYTH, M., *Unions of states: the theory and practice of confederation*. Leicester: Leicester University Press, 1981
- FOUCAULT, M. *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*. London: Harvester, 1980
- FREEMAN, E. A., *The History of Federal Government in Greece and Italy*. New York: Books for Libraries Press, 1972
- FRIEDRICH, C. J., *The Politica Methodice Digesta of Johannes Althusius*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1932
- FRIEDRICH, C. J., *Europe an Emergent Nation?* New York: Evanston, 1969
- GRANT, C., *Delors: inside the house that Jacques built*. London: Nicholas Brealey Publishers, 1994
- GREAVES, H. R. G. *Federal Union in Practice*. London: George Allen & Unwin, 1940
- GRODZINS, M., *The American System: A New View of Government in the United States*. Chicago: Rand McNally, 1966
- GUNTHER, R.; DIAMANDOUROS, N. P.; SOTIROPOULOS, D. A., *Democracy and the State in the new Southern Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2006
- HAAS, E. B., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958
- HAAS, E. B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964
- HABERMAS, J., *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press, 1975
- HABERMAS, J., *The Theory of Communicative Action, Vol. 2: Lifeworld and System: A critique of functionalist Reason*. Boston, Mass.: Beacon Press, 1987

- HABERMAS, J., *Between Facts and Norms*. Cambridge: Polity Press, 1996
- HABERMAS, J., *Après L'État-nation: Une nouvelle constellation politique*. Paris: Fayard Éditions, 2000
- HABERMAS, J., *The Postnational Constellation: Political Essays*. Cambridge (Mass): MIT Press, 2001
- HABERMAS, J., *El derecho internacional en transición hacia un escenario posnacional*. Madrid: Katz Editores, 2008
- HABERMAS, J., *The Crisis of the European Union: A Response*. London: Polity Press, 2012
- HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J., *The Federalist: A Commentary on the Constitution of the United States*. New York: Random House, 1961 [original 1787-1788]
- HAMILTON, A.; JAY, J.; MADISON, J., *The Federalist Papers*. New York: Bantam Dell (Random House), 1982 [1787-1788]
- HELD, D., *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995
- HÉRITIER, A.; TRECHSEL, A. H.; WITTE, B. D. (Eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy (Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference)*. Florence: European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012
- HIRSCHMAN, A. O., *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1970
- HIX, S. *The Political System of the European Union*. (2nd Ed.) New York: Palgrave Macmillan, 2005
- HIX, S., *What Is Wrong With the EU and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press, 2008
- HOBBS, T., *Leviathan*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1958. [original 1651]
- HOOGE, L.; MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2001
- IPSEN, H-P., *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr, 1972
- JORDÁN GALDUF, J. M. (coord.), *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Civitas, 2002

- KANT, I., *Sobre la paz perpetua*. Madrid: Tecnos, 2005 [1795]
- KELSEN, H., *General Theory of Law and State*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1945
- KENYON, D. A.; KINCAID, J., *Competition among States and Local Governments, Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington D.C.: The Urban Institute Press, 1991
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S., *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977
- KING, P. *Federalism and Federation*. London: Croom Helm, 1982
- KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M., *International Economics. Theory and Policy*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1997
- LEFEBVRE, M. (Ed.), *Quel budget européen à l'Horizon 2013 ? Moyens et politiques d'une Union élargie*. Paris: Ifri, 2004
- LEVELLERS, The. *Los debates de Putney: En las raíces de la democracia moderna*. Madrid: Capitán Swing Libros, 2010.
- LINDER, W., *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. London: Macmillan, 1994
- LIPOVETSKY, G., *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona: Anagrama, 1992
- LOCKE, J., *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960. [original 1690]
- MANGAS MARTÍN, A; LINÁN NOGUERAS, D. J.; *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2002
- MATTERA, A., *El mercado único europeo. Sus reglas, su funcionamiento*. Madrid: Civitas, 1990
- MAYNE, R.; PINDER, J.; ROBERTS. J., *Federal Union: The Pioneers*. London: Macmillan, 1990
- MCKAY, D., *Federalism and European Union – A Political Economy Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 1999

- MCKAY, D., *Designing Europe. Comparative Lessons from the Federal Experience*. Oxford: Oxford University Press, 2001
- MCLAY, M., *Multi-speed Europe? The Community Beyond Maastricht*. London: Royal Institute of International Affairs, 1992
- MERKL, P. H., *The Origin of the West Germany Republic*. New York: Oxford University Press, 1963
- MILWARD, A. S., *The European rescue of the nation-state*. London: Routledge, 1994
- MILWARD, A. S., *The reconstruction of Western Europe, 1945-51*. London: Methuen & Co. Ltd, 1984
- MITRANY, D., *The Functional Theory of Politics*. New York: St. Martin's Press, 1976
- MONNET, J., *Memoirs*. 1º edición estadounidense. New York: Doubleday & Company, Inc., 1978
- MORAVCSIK, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press, 1998
- MORATA, F., *La Unión Europea. Procesos, Actores y Políticas*. Barcelona: Ariel, 2ª Ed., 1999a
- MORATA, F. (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004
- MORATA, F., *Europa i la governança global*. Barcelona: Editorial UOC, 2007
- MOUFFE, C., *La paradoja democrática*. Barcelona: GEDISA, 2000
- MUSGRAVE, R. A., *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill, 1959
- NORTH, D. C.; THOMAS, R.P., *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press, 1972
- NYE, J. S., *Peace in parts: integration and conflict in regional organizations*. Boston: Little Brown and Company, Boston, 1971
- NYE JR. J. S., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone?* New York: Oxford University Press, 2002
- OATES, W. E., *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972

- OHMAE, K., *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*. New York: Free Press Paperbacks, 1996
- ORRIOLS, M. A., *El Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Régimen jurídico de la autoridad monetaria de la Comunidad Europea*. Granada: Editorial Comares, 2004
- OSTROM, E., *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, 1990
- PADOA-SCHIOPPA, T., *Efficiency, Stability and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*. Oxford: Oxford University Press, 1987
- PADOA-SCHIOPPA, T., *The Road to Monetary Union in Europe: The Emperor, the Kings and the Genies*. Oxford: Oxford University Press, 2000
- PENNINGS, F., *Introduction to European Social Security Law*. The Hague: Kluwer Law International, 2001
- PENTLAND, C., *International Theory and European Integration*. London: Faber & Faber Ltd., 1973
- PERSSON, T.; TABELLINI, G., *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000
- PETERS, B. G., *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003
- PEYREFITTE, A., *La société de confiance, Essais sur les origines du développement*. Paris: Odile Jacob, 2005
- PIERRE, J.; PETERS, B. G., *Governance, Politics and the State*. Hong Kong: Macmillan, 2000
- PIERSON, P., *Path Dependence and the Study of Politics*. Florence: Robert Schuman Centre, EUI, January 1997
- PIERSON, P., *Politics in Time. History, institutions and social analysis*. Princeton: University Press, 2004
- PIO XI, *Carta Encíclica Quadregesimo Anno de su Santidad Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la ley evangélica, al celebrarse el 40º*

aniversario de la encíclica Rerum Novarum de León XIII. Roma: Vaticano, 15 de mayo, 1931

PIRIS, J-C., *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010

RIKER, W. H., *Federalism: Origin, Operation, Significance.* Boston: Little, Brown & Company, 1964

RISSE, T., HERRMANN, R.; BREWER, M. (Eds.), *Transnational Identities: Becoming European in the European Union.* Lanham (MD): Rowman & Littlefield, 2004

RODRÍGUEZ ZAPATERO, J. L., *El dilema: 600 días de vértigo.* Barcelona: Planeta, 2013

ROKKAN, S., *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe.* Oxford: Oxford University Press, 1999

ROSANVALLON, P., *La légitimité démocratique.* Paris: Editions du Seuil, 2008

ROSS, G., *Jacques Delors and European Integration.* Cambridge: Polity Press, 1995

ROSSITER, C. (Ed.). *The Federalist Papers.* New York: The American Library, 1961

ROUSSEAU, J-J., *On the Social Contract.* New York: St. Martin's Press, 1978. [Original: *Du Contrat Social ou Principes du Droit Politique*, 1762]

SAWER, G., *Modern Federalism.* London: Pitman, 1969

SCHMITT, C., *Teoría de la Constitución.* Madrid: Alianza, 1982

SCHMITT, C., *The Concept of the Political.* Chicago: The University of Chicago Press, 1996

SCHARPF, F. W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999

SCHARPF, F. W.; SCHMIDT, V. A. (Eds.), *Work and Welfare in the Open Economy.* Oxford: Oxford University Press, 2000

SCHOENMAKER, D., *Governance of International Banking: The Financial Trilemma.* New York: Oxford University Press, 2013

SIDGWICK, H., *The Elements of Politics.* London: Macmillan & Co., 1891

- SIDGWICK, H., *The development of European Polity*. London: Macmillan & Co., 1913
- SMITH, A. *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza Editorial, 2002. [Original 1776]
- SPINELLI, A. *Manifeste des Fédéralistes Européens*. Paris: Bureau d'études de l'UEF, 1957
- STIGLITZ, J. E., *El malestar en la globalización*. Madrid: Santillana Ediciones, 2002
- TOCQUEVILLE, A., *Democracy in America*. London: The New English Library, 1956. [Original 1835]
- TOOLEY, M. J. (Ed.), *Six Books of the Commonwealth*. Oxford: Basil Blackwell, 1955. [BODIN, J., *Les Six livres de la République*, 1576]
- TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I: Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*. Madrid: Tecnos, 1999
- TSEBELIS, G., *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006
- VANTHOOR, W. F.V., *European Monetary Union Since 1848: A Political and Historical Analysis*. Brookfield, VT: Edward Elgar Pub., 1996
- WATTS, R. L., *Comparing Federal Systems*, (2nd. Ed.). Kingston, ONT: McGill- Queen's University Press, 1999
- WHEARE, K. C., *Federal Government*. Oxford: Oxford University Press, 1963
- WILHELMY, M.; TOMASINI, L. et al., *Política Internacional: Enfoques y Realidades*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1988
- WIVEL, A. *The Integration Spiral: International Security and European Integration 1945-1999*. Copenhagen: Institute of Political Science, University of Copenhagen, 2000
- Artículos, discursos, capítulos en libros editados, actas de congresos, ponencias
- ACKERMAN, B.; MADURO, M., "How to make a European constitution for the 21st century", *The Guardian*, 3 October 2012

- ALBERTINI, M., The Historical and Cultural Roots of European Federalism, *The Federalist Review*, 1973.
- ANG, A.; LONGSTAFF, F. A., "Systemic Sovereign Credit Risk: Lessons from the U.S. and Europe", *Working Paper 16982*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2011
- ASMUSSEN, J., "The future of global economic governance", *Speech at the Hertie School of Governance*. Berlin: 22 February 2013
- AYVAZYAN, V., "US should revisit 'haphazard' foreign policy", *Public Service Europe*, 23 October 2012
- BARATTA, R., "Legal issues of the Fiscal Compact. Searching for a mature democratic governance of the euro". En: HÉRITIER, A.; TRECHSEL, A. H.; WITTE, B. D. (Eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy (Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference)*. Florence: European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012
- BARBERÁN, R., "La Hacienda pública de la Unión Europea". En: JORDÁN GALDUF, J. M. (coord.), *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Ed. Civitas, 2002
- BARKER, A.; SPIEGEL, P., "EU calls for centralisation of powers", *Financial Times*, 2 October 2012
- BARNES, J., "El principio de proporcionalidad. Estudio preliminar", *Cuadernos de Derecho Público*, n. 5, septiembre-diciembre 1998
- BAUMANN, Z., "Europe is trapped between Power and Politics", *Social Europe Journal*, 14 May 2013
- BECK, T., "Banking Union for Europe: Risks and challenges", *Centre for Economic Policy Research*, London, 2012
- BEDNAR, J.; FERREJOHN, J.; GARRETT, G., "The Politics of European Federalism". *International Review of Law and Economics*, 16, pp. 279-294, 1996
- BELL, D., "The World and the United States in 2013". *Daedalus (American Academy of Arts and Sciences)*, 116, n.3, pp. 1-32, 1987
- BERGSTEN, C. F.; KIRKEGGARD, J. F., "The Coming Resolution of the European Crisis", *Policy Briefs in International Economics*, 12-1. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2012

- BEUKERS, T., “The Eurozone crisis and the legitimacy of differentiated integration”. En: HÉRITIER, A.; TRECHSEL, A. H.; WITTE, B. D. (Eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy (Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference)*. Florence: European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012
- BIRCH, A. H. “Approaches to the Study of Federalism”. *Political Studies*, XIV, 1, p. 15, 1966
- BLINDER, A. S.; EHRMANN, M.; FRATZSCHER, M.; DE HAAN, J.; JANSEN, D.-J., “Central Bank Communication and Monetary Policy: A Survey of Theory and Evidence”, *Journal of Economic Literature*, vol. 46, n.4, 2008
- BOFINGER, P.; HABERMAS, J.; NIDA-RUEMELIN, J., “The case for a change of course in European Policy”, *Social Europe Journal*, 9 August 2012
- BOGDANOR, V. “Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union”, *A Federal Trust Report*, January 2007
- BOOKER, C.; NORTH, R., *The Great Deception: Can the European Union survive?* London: Continuum Books, 2005
- BÖRZEL, T. A., “What Can Federalism Teach Us About the EU?”, Conference: *Governing Together in the New Europe*. Cambridge: Robinson College, 12-13 abril, 2003
- BREHON, N.-J., “Vers un nouveau financement de l’Union?”, *Question d’Europe*, Fondation Robert Schuman, 29 octobre 2012
- BROWN, A.; PERSSON, M., “The case for European Localism”. Open Europe. London: September 2011
- BRETON, A., “The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition”. En: KENYON, D. A.; KINCAID, J., *Competition among States and Local Governments, Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington D.C.: The Urban Institute Press, 1991
- BULMER, S., “The Governance of the European Union: A New Institutional Approach”. *Journal of Public Policy*, vol. XIII, pp. 351-80, 1994
- BURGESS, M., “Federalism”. En: WIENER, A.; DIEZ, T. (eds.), *Theories of European Integration: Past, Present and Future*. Oxford: Oxford University Press, 2004

- BUSINESS EUROPE, "European Social Partners Meeting with Troika Social Affairs Council", Brussels: 7 July 2010
- CAPORASO, J., "The European Union and Forms of the State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?". *Journal of Common Market Studies*, XXIV, pp. 29-52, 1996
- CAPORASO, J.; JUPILLE, J., "Sovereignty and Territoriality in the European Union: Transforming the UK Institutional Order". En: ANSELL, C. K.; DI PALMA, G. (Eds.), *Restructuring Territoriality: Europe and The United States compared*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004
- CARROLL, D., "Addressing the EU's 'democratic deficit', still a distant dream", *Public Service Europe*, 14 November 2012
- CHOPIN, T., "The Limits of the Functionalist Method: Politicization as an Indispensable Mean to Settle the EU's Legitimacy Deficit". En: CRAMME, O. (Ed.), *Rescuing the European project: EU legitimacy, governance, and internal security*. London: LSE – Policy Network Eliamep, vol. 1, 2009
- CHOPIN, T.; JAMET, J.F.; PRIOLLAUD, F-X., "Une union politique pour l'Europe", *Question d'Europe, Fondation Robert Schuman*, n. 252, 24 septembre 2012
- CHRISAFIS, A.; TRAYNOR, I., "Hollande fires warning shot at Merkel over austerity on eve of EU summit", *The Guardian*, 17 October 2012
- CHRISTIANSEN, T., "Tensions of European governance: politicized bureaucracy and multiple accountability in the European Commission", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n. 1, pp. 73-90, 1997
- CHRISTIANSEN, T.; FALKNER, G.; JORGENSEN, K-E., "Theorizing EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining". *Journal of European Public Policy*, vol. IX, pp. 12-33, 2002
- COASE, R. H., "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44, 1960
- COLLIGNON, S., "Tackling Europe's Legitimacy Crisis – A Republican Approach to Euroland's Governance". En: CAESAR, R.; KÖSTERS, W.; KOTZ H-H., SCHWARZER, D., *Governing the Eurozone – Looking ahead after the first decade*. Berlin: SWP, 2009a
- COLLIGNON, S., "The failure of the macroeconomic dialogue on wages (and how to fix it)". En: LETELIER, P.; MENÉNDEZ, A.J., *The Sinews of European Peace - Reconstituting the*

Democratic Legitimacy of the Socio-Economic Constitution of the European Union. Oslo: ARENA Report 7/09, December 2009b

COLLIGNON, S., "Les enjeux pour la zone euro dans les dix années à venir". En: ASSOCIATION D'ECONOMIE FINANCIÈRE, « L'Euro en 2019 », *Revue d'économie financière*, Coll. Revue de l'Association d'Economie Financière, n°96, janvier 2010

COLLIGNON, S., "The ECB, the ESM and Stability Bonds: A Way Out of the Crisis", *Monetary Dialogue*, DG For Internal Policies, European Parliament, December 2011

CONWAY, P., "Currency proliferation: The monetary legacy of the Soviet Union", *Essays In International Finance*, n. 197, June 1995

CONWAY, D. P.; SIMEON, R., "Federalism and the Management of Conflict in Multinational Societies". En: GAGNON, A-G.; TULLY, J. (Eds.), *Multinational Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001

CORNELISSEN, R. "The Principle of Territoriality and the Community Regulations on Social Security (Regulations 1408/71 and 574/72)", *Common Market Law Review*, n. 33, pp. 439-471, 1996

CORRIERE DELLA SERA, "Trichet e Draghi: un'azione pressante per ristabilire la fiducia degli investitori", 29 settembre 2011

CREMER, J.; PALFREY, T.R., "Political Confederation". *American Political Science Review*, vol. 93, n. 1, pp. 69-83, March 1999

CROIX, LA, "Jacques Delors: En Europe, il faut le pompier mais aussi l'architecte", 14 Octobre 2012

DE GRAUWE, P., "Design Failures in the Eurozone: Can they be fixed?", *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, n. 57, February 2013

DELLA PORTA, D.; CAIANI, M., "L'europeizzazione della sfera pubblica in Italia: un processo "top-down?", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XXXIV: 459-489, 2004

DELORS, J., "Discurso en el Parlamento Europeo". OJ, Anexo n° 2-370, 26 octubre 1988

DELORS, J., "Report on economic and monetary union in the European Community", *Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, 17 April 1989

- DELORS, J.; VITORINO, A., "The euro zone, core of a political union", *Notre Europe*, 30 Novembre 2012
- DIEBOLD, W., "The relevance of federalism to Western European economic integration". En: MACMAHON, A.W. (ed.): *Federalism: mature and emergent*. New York: Russell and Russell, 1962
- DJANKOV, S.; GANSER, T.; MCLIESH, C.; RAMALHO, R.; SHLEIFER, A., "The Effect of Corporate Taxes on Investment and Entrepreneurship", *American Economic Journal: Macroeconomics*, vol. 2, n. 3, July 2010
- DOIG, J., "If I See a Murderous Fellow Sharpening a Knife Cleverly...: The Wilsonian Dichotomy and Public Authority", *Public Administration Review*, n. 43, pp. 292-304, 1983
- DRAGHI, M., "The future of Europe", *Opening Speech at the European Banking Congress*, Frankfurt, 22 November 2013
- DRAGHI, M., "Building the Bridge to a Stable European Economy". Speech by Mario Draghi at the Day of the German Industries, *European Central Bank*, Berlin: 25 September 2012
- DUFF, A., "Rescuing the Lisbon Treaty", *Alliance of Liberals and Democrats for Europe*, October 2008
- DUFF, A., "Now is the time for a new fundamental law of the European Union", *THE LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE BLOG*, 14 January 2013
- EICHENGREEN, B. "Europe's Populists at the Gate", *Project Syndicate*, 9 November 2012
- ELAZAR, D. J., "Cooperative Federalism". En: KENYON, D. A.; KINCAID, J., *Competition among States and Local Governments, Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington D.C.: The Urban Institute Press, 1991
- ELAZAR, D. J., "Federal-type Solutions and European Integration". En: BROWN-JOHN, C.L.(ed.), *Federal-type solutions and European integration*. Lanham, Md.: University Press of America, 1995a
- ELAZAR, D. J., "From statism to federalism: a paradigm shift". *Publius*, 25 (2), 1995b
- ENDO, K., "Subsidiarity and its Enemies: To what extent is Sovereignty Contested in the mixed Commonwealth of Europe?", *Working Paper European Forum Series*, n. 24, European University Institute, Florence, 2001

- EURACTIV, “Brussels to unearth EU plans for corporate tax”, 14 February 2011
- EURACTIV, “Delors' disciples request leaders to draw vision for the future”, 17 October 2012
- FABBRINI, S., “The outcomes of intergovernmentalism: the euro crisis and the transformation of the European Union”. En: HÉRITIER, A.; TRECHSEL, A. H.; WITTE, B. D. (Eds.), *The Euro Crisis and the State of European Democracy (Contributions from the 2012 EUDO Dissemination Conference)*. Florence: European University Institute – Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2012
- FINANCIAL TIMES, “Interview with Jean Claude Trichet”. London: 9 September 2010
- FINANCIAL TIMES, “European corporate tax plans under fire”, 6 February 2011
- FISCHER-LESCANO, A. “The European Parliament and the Fiscal Compact”, *verfassungsblog.de*, July 12, 2012
- FORSBERG, T., “Beyond Sovereignty, Within Territoriality: Mapping the Space of the Late-Modern (Geo)Politics”, *Cooperation and Conflict*, vol. 31, n. 4, pp. 355-386, December 1996
- FRIEDRICH, J., “When push comes to shove: The territorial monopoly of force and the travails of neomedieval Europe”. En: BURGESS, M.; VOLLAARD, H. (Ed.): *State Territoriality and European Integration*. Oxon: Routledge, 2006
- FUKUYAMA, F., “The Strange Absence of the State in Political Science”, *The American Interest*, 2 October 2012
- GARBER, P., “Notes on the role of TARGET in a Stage III Crisis”. Cambridge, MA: *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 6619, June 1998
- GARRETT, G., “The Politics of Maastricht”, *Economics and Politics*, v. 5, n.2, pp.105-23, 1993
- GARRETT, G.; TSEBELIS, G., “The Institutional Determinants of Intergovernmentalism and Supranationalism in the EU”, *International Organization*, vol. LV, pp. 357-90, 2001
- GASKELL, S.; PERSSON, M., “Still Out of Control? Measuring Eleven Years of EU Regulation”. *Open Europe*. London: June 2010
- GASÓLIBA, C., “Unió Europea. Europa segons Alemanya”, *Qüestions CIDOB*, n. 36, Barcelona, Setembre 2013

- GISCARD D'ESTAING, "Resolución sobre el principio de subsidiariedad", Parlamento Europeo, DOC PE A-163/990, 4 de julio, 1990
- GODLEY, W., "Maastricht and All That", *London Review of Books*, vol. 14, n. 19, 8 October 1992
- GÓMEZ CASTAÑEDA, J., "Competencia fiscal y mercado único". En: CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO: *El euro como expresión de modelo federal y social europeo*. Bilbao, 2002
- GRIMM, D. "Does Europe Need a Constitution?", *European Law Journal*, n. 282, 1995
- GROS, D.; MAYER, T., "How to deal with sovereign default in Europe: Create the European Monetary Fund right now", *CEPS Policy Brief*, n. 202, February 2010
- GUARASCIO, F., "The Case for a European Union VAT", *Public Service Europe*, 5 July 2011
- HAAS, E. B., "International Integration: The European and the Universal Process". *International Organization*, vol. IV, 607-46, 1961
- HAAS, E. B., "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", *Journal of Common Market Studies*, vol. 5, 1967
- HAAS, E. B., "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing". En: LINDBERG, L.; SCHEINGOLD, S. A. (Eds.), *Regional Integration. Theory and Research*. Cambridge (Ma): Harvard University Press, 1971
- HAMILTON, A., "The Federalist No.1: Introduction", *Independent Journal*. New York: October 27, 1787
- HAUG, J.; LAMASSOURE, A.; VERHOFSTAD, G., "Europe for Growth: For a Radical Change in Financing the EU", *Notre Europe*, 2011
- HAYES-RENSHAW, F; VAN AKEN, W.; WALLACE, H., "When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 1, pp. 161-94, 2006
- HEIN, E.; TRUGER, A., "European Monetary Union: nominal convergence, real divergence and slow growth?", *Structural Change and Economic Dynamics*, *Science Direct*, n. 16, pp. 7-33, 2005
- HENNING, C.R.; KESSLER, M., "Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union", *Peterson Institute Working Paper*, January 2012

- HENRY, P. "On the Motivations and Authority of the Founding Fathers". En: BORDEN, M. (Ed.), *The Antifederalist Papers*. Michigan: Michigan State University Press, 1965.
- HÉRITIER, A., "The European Polity, Deadlock and Development". En: JOERGES, C.; VOS, E. (eds.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart Publishing, 1999
- HERZ, J. H., "Rise and Demise of the Territorial State", *World Politics*, vol. 9, n. 4, pp. 473-493, Jul. 1957
- HOFFMANN, M; SORENSEN, B. E., " Don't Expect too much from EZ fiscal union and complete the unfinished integration of European capital markets", *VOXEU.org*, 9 November 2012
- HOFFMANN, S., "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe". *Daedalus*, vol. XCV, 862-915, 1966
- HOFFMANN, S., "Reflections on the nation-state in Western Europe today". En: HOFFMANN, S. (ed.), *The European sisyphus: essays on Europe, 1964-1994*. Oxford: Westview Press, 1995
- HOOGHE, L.; MARKS, G., "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance", *American Political Science Review*, Vol. 97, n. 2, pp. 233-243, 2003
- INGRAM, J. C., "The Case for European Monetary Integration", *Princeton University-International Finance Section*, April 1973
- INSTITUTE OF INTERNATIONAL AND EUROPEAN AFFAIRS, THE, "Effective EU Corporate Tax Rates", 31 May 2011
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Euro Area Policies", *IMF Country Report*, n. 12/181, July 2012
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, "Toward a Fiscal Union for the Euro Area", *IMF Staff Discussion Note*, September 2013
- IRISH TIMES, The, "Sarkozy attacks Irish corporate tax", 14 January 2011
- ISSING, O., "Slithering to the wrong kind of union", *Financial Times*, 8 August 2011
- JACOBIDES, M. G.; BRUNCKO, M., "The Job the EU Should Actually Be Doing", *Harvard Business Review*, February 18, 2013

- JAMET, J-F., "Un agenda économique pour l'Europe". *Questions d'Europe, Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, n. 157, février 2010a
- JAMET, J-F., "Un gouvernement économique européen : du slogan à la réalité? ", *Questions d'Europe – Policy Papers de la Fondation Robert Schuman*, n. 167-168, avril 2010b
- JAMET, J-F., "How do we return to a predictable European economic environment?", *Fondation Robert Schuman Policy Paper*, n.191, January 2011
- JOERGES, C., "Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration", *European Law Journal*, n. 2, pp. 105-35, 1996
- JONES, E., "The Eurobond: Proposals, Comments and Speeches", *Istituto per Gli Studi di Politica Internazionale Policy Brief*, 25 May 2012
- JOY, O. "Euro pioneer: Europe would have suffered without single currency", *CNN*, 1 November 2013
- KAHLER, M., "The State of the State in World Politics". En: KATZNELSON, I.; MILNER, H. V. (Eds.): *Political Science: state of the Discipline*. New York: APSA, 2002
- KALTENHALER, K., "German Interests in European Monetary Integration". *Journal of Common Market Studies*, XL, pp. 69-88, 2002
- KEATING, M., "La Política territorial y el nuevo regionalismo". En: MORATA, F. (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004
- KEOHANE, R. O. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". En: FINIFTER, A. W. (ed.): *Political Science. The State of the Discipline*. Washington: American Political Science Association, 1983, pp. 503-540, 1983
- KEOHANE, R. O., HOFFMAN, S., "Conclusion: Community politics and institutional change". En: WALLACE, W. (ed.), *The dynamics of European integration*. London: Pinter Publishers, 1990
- KINCAID, J., "Assessing Competitive Federalism in Light of Excessive Cooperative Federalism". *Proceedings of the Eighty-first Annual Conference, 1988*. Columbus, Ohio: National Tax Association – Tax Institute of America, 1988
- KINCAID, J., "The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy". En: KENYON, D. A.; KINCAID, J., *Competition among States and Local Governments, Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington D.C.: The Urban Institute Press, 1991

- KLAUS, T., "Fractious club of national leaders cannot lend the stability Europe needs", *The European Council on Foreign Relations*, 16 August 2011
- KOHL, H., "Discurso en el Parlamento Europeo", DEP, 3-383, 22 noviembre 1989
- KOHL, H., "Discurso para las Jornadas de estudio del PPE en Berlín". GRUPO DEL PPE, 5 mayo 1998
- KOSLOWSKI, R., "EU citizenship: implications for identity and legitimacy". En: BANCHOFF, T.; SMITH, M. P., *Legitimacy and the European Union: the contested polity*. London: Routledge, 1999
- KOOPMAN, G-J., "State aid control in the Banking Union: the role of EU State aid control during the crisis and going forward", *The Institute of International and European Affairs*, 9 October 2013
- KRUGMAN, P. R., *Liberal*. New York: 11 June 2010
- KRUGMAN, P. R., "Can Europe Be Saved?", *The New York Times*, 12 January 2011
- LAMASSOURE, A., "Le citoyen et l'application du droit communautaire. Rapport au Président de la République." Bruxelles: 8 juin 2008
- LANDAU, M., "Federalism, Redundancy and System Reliability". *Publius: The Journal of Federalism*, 3, pp. 173-96, 1973
- LAROSIÈRE, GRUPO DE, "The High Level Group On Financial Supervision in the EU Report." Brussels: 25 February 2009
- LECOURS, A., "L'approche néo-institutionnaliste en science politique: unité ou diversité?". *Revue Politique et Sociétés*, vol. 21, n. 3, 2002
- LEMANGNEN, A., "In Europe, the bail-in principle will apply from 1 August 2013", *Flash Economics Natixis Economic Research*, n. 558, July 2013
- LEVY, P., "Verso la cyberdemocrazia". En: DE KERCKHOVE, D.; TURSI, A. (Eds.), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*. Milano: Apogeo, 2006
- LINCOLN, A., "The Gettysburg Address". En: BASLER, R. P. (Ed.): *Collected Works of Abraham Lincoln*. Springfield, Il: Abraham Lincoln Association, 1953 [Original: November 19, 1863]

- LINDAHL, H., "European Integration: Popular Sovereignty and a Politics of Boundaries", *European Law Journal*, vol. 6, n. 3, pp. 239–256, 2000
- LIVINGSTON, W. S. "A Note on the Nature of Federalism". *Political Science Quarterly*, 67, pp. 81-95, 1952
- LUTZ, D., "The Articles of Confederation as the Background to the Federal Republic". *Publius: The Journal of Federalism*, 20, Winter, 1990
- MACDOUGALL, D. et al., "Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration. Commission of The European Communities." Brussels: April 1977
- MACMULLEN, A. "Intergovernmental functionalism? The Council of Europe in European Integration.", *Journal of European Integration*, vol. 26, n.4, pp. 405-429, Dec 2004
- MADISON, J., "The Federalist No. 10: The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection (continued).", *Daily Advertiser*. New York: 1787
- MADISON, J., "The Federalist No. 47: The Particular Structure of the Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts." New York: *Packet*, January 30, 1788
- MAHONY, H., "Brussels feels time is right to suggest EU tax", *EU OBSERVER*, 9 August 2010
- MAJONE, G., "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards", *European Law Journal*, n. 4, pp. 5-28, 1998
- MAJONE, G., "The Regulatory State and its Legitimacy Problems", *West European Politics*, vol. 22, n. 1, pp. 1-24, 1999
- MANN, M., "Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation State?", *Review of International Political Economy*, n. 4, pp. 477-496, 1997
- MCCROBERTS, K., "Canada and the Multinational State", *Canadian Journal of Political Science*, XXXIV, 4, pp. 683-713, December 2001
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P., "The Institutional Dynamics of International Political Orders", *International Organization*, vol. LII, pp. 943-70, 1998
- MARKS, G., "Structural Policy in the European Community". En: SBRAGIA, A. (Ed.), *Europolitics: Institutions and Policy-making in the 'New' European Community*. Washington: Brookings Institute, 1992

- MARKS, G.; HOOGHE, L.; BLANK, K., "European Integration Since the 1980s: State-centric Versus Multi-level Governance". *Journal of Common Market Studies*, vol. XXXIV, pp. 341-78, 1996
- MARZINOTTO, B.; PISANI-FERRY, J. ; SAPIR, A., "Two Crises, Two Responses", *Bruegel Policy Brief*, 2010/01, March 2010
- MCCARTHY, T., "Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue", *Ethics*, n. 105, octobre 1994
- MCGINNIS, J. O., "Reviving Tocqueville's America: The Rehnquist Court's Jurisprudence of Social Discovery", *California Law Review*, vol. 90, n. 2, 31 March 2002
- MEARSHEIMER, J. J., "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, vol. 15, n. 1, pp. 5-56, 1990
- MERKEL, W., "Integration and Democracy in the European Community. The Contours of a Dilemma". Madrid: Instituto Juan March, Working Paper 1993/42, February 1993
- MERSCH, Y., "The Banking Union – a European perspective: reasons, benefits and challenges of the Banking Union", *European Central Bank*. Berlin: 5 April 2013
- MICOSSI, S.; BRUZZONE, G.; CARMASSI, J., "The New European Framework for Managing Bank Crises", *CEPS Policy Brief*, n. 304. Brussels: 21 November 2013
- MINK, M.; DE HAAN, J., "Contagion during the Greek Sovereign Debt Crisis", (*De Nederlandsche Bank Working Paper*, n. 335), *Journal of International Money and Finance*, vol. 32, 2012
- MITRANY, D., "The Prospect of Integration: Federal or Functional". En: GROOM, A. J. R.; TAYLOR, P. G. (Eds.), *Functionalism: Theory and Practice in International Relations*. London: University of London Press, 1975
- MLADENOV, N., <<http://www.twitter.com/nmladenov>>, 25 February 2011
- MOE, T., "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics and Organizations*, n. 6, pp. 215-253, 1990
- MONDE, Le, "Trichet au "Monde": "Nous avons besoin d'une fédération budgétaire"" 31 May 2010

- MONDE, Le, "Décryptage : comprendre le mécanisme européen de stabilité en trois minutes", 21 Sept 2012
- MONTANI, G., "Fiscal Federalism for a new Europe", *Union of European Federalists*, 30th January 2013
- MORATA, F., "Crisis del Estado y gobernación cooperativa territorial". En: LETAMENDÍA, F., *Nacionalidades y Regiones en la Unión Europea*. Madrid: Fundamentos, 1999
- MORATA, F., "Gobernanza multinivel entre democracia y eficacia". En: STAVRIDIS, S. et. al. (Coords.), *Gobernanza global multinivel y multiactor*. Zaragoza: Prensas Universitarias, Universidad de Zaragoza, pp. 33-41, 2011
- MORATA, F.; PEÑA, E., "Federalismo fiscal y sostenibilidad del euro", *XI Premio de Investigación Francisco Javier de Landaburu Universitas 2012 (EUROBASK)*, 2012
- MORAVCSIK, A., "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community". *International Organization*, vol. 45, n. 1, pp. 19-56, 1991
- MORAVCSIK, A., "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies*, n. 31, pp. 473-523, 1993
- MORAVCSIK, A., "A New Statecraft: Supranational Entrepreneurs and International Cooperation", *International Organization*, vol. LIII, pp. 267-306, 1999
- MORAVCSIK, A., "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n. 4, pp. 603-24, 2002
- MORAVCSIK, A., "Is there a 'Democratic Deficit' in world politics? A framework for analysis", *Government and Opposition*, vol. 39, n.2, pp. 336-363, 2004
- MUNDELL, R. A., "A Theory of Optimum Currency Areas". *American Economic Review*, LI, 657-65, 1961
- NYE, J. S., "Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model". En: LINDBERG, L.; SCHEINGOLD, S. A. (Eds.), *Regional Integration. Theory and Research*. Cambridge (Ma): Harvard University Press, 1971
- OATES, W. E., "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 37 (3), pp. 1120-49, 1999

- OATES, W. E.; SCHWAB, R. M., "The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition". En: KENYON, D. A.; KINCAID, J., *Competition among States and Local Governments, Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington D.C.: The Urban Institute Press, 1991
- PADOA-SCHIOPPA, T. "Cinq questions à Tommaso Padoa-Schioppa à la veille du Conseil européen du printemps". *Notre Europe*, mars 2010
- PECH, L., "The European Union's Lisbon Treaty: Some thoughts on the 'Irish Legal Guarantees'", *Blog of the European Journal of International Law*, 28 September 2009
- POSEN, A.; VERON, N., "A Solution for Europe's Banking Problem", *PIIE Policy Brief, 09/13*, June 2009
- PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, "Toward a European Fiscal Union (Parts I-II)", Interview to RANDALL HENNING, C., May 4th 2012
- PIERRE, J.; PETERS, B. G., "Multi-Level Governance: A View From the Garbage", *Manchester Papers in Politics*, University of Manchester, n. 1, 2002
- PINDER, J., "European Community and nation-state: a case for a neo-federalism?" *International Affairs*, 62, January 1986
- PIRIS, J-C., "The European Union: Towards a New Form of Federalism?" En: FEDTKE, J.; MARKESINIS, B. S. (Eds.), *Patterns of Regionalism and Federalism, Lessons for the UK*. Oxford: Hart Publishing, 2006
- PIRIS, J-C., 'Which institutional solutions for managing the multi-tier governance can be found in the framework of the current EU treaties?', *Challenges of Multi-tier Governance in the EU (AFCO Workshop)*. Brussels: October 2012
- PISANI-FERRY, J., "The euro crisis and the new impossible trinity", *Bruegel Policy Contribution*, 12/01, January 2012a
- PISANI-FERRY, J., "Clock is ticking on European Banking Union", *Financial Times*, 19 October 2012b
- PISANI-FERRY, J., "The politics of moral hazard", *Bruegel Policy Contribution*, 31 March 2013
- POLLACK, M. A., "The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht". *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n.3, pp. 519-38, 2000

- POLLACK, M. A., "The New Institutionalisms and European Integration". En: WIENER, A.; DIEZ, T. (eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2003
- PUETTER, U., "Organising the EU's responses to the Global Economic and Financial Crisis: The Role of the European Council and the Council", *Paper at the EUSA Conference*. Boston: March 2011
- RADAELLI, C., "The Europeanisation of Public Policy". En: FEATHERSTONE, K.; RADAELLI, C. (Eds.): *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press, 2003
- REDING, V., "From Hanseatic League to European Contract Law". Speech at Informal Meeting of Council of Justice Ministers. (Speech 11/539). Sopot (Poland): 19 July 2011
- REHN, O., "Deeper Integration in the Eurozone and Britain's Place in Europe", *European Commission*, SPEECH/13/174. London: 28 February 2013
- REUTERS, "States' budget freeze bid risks more EU wrangling", 18 December 2010
- REUTERS, "ECB's Draghi calls on leaders to spell out euro vision", 31 May 2012
- RODRIG, D., "The Truth About Sovereignty", *Project Syndicate*, 8 October 2012
- ROSS, G., "European Integration and Globalization". En: AXTMANN, R. (Ed.), *Globalization and Europe. Theoretical and Empirical Investigations*. London: Pinter, 1998
- ROUBINI, N. "The Eurozone Could Break Up Over a Five-Year Horizon", *Roubini Global Economics*, 20 June 2011
- RUGGIE, J. G., "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organisation*, vol. LII, n. 4, pp. 855-85, 1998
- SANCHIS, M., "Alemania, el euro no es gratis", *El País*, 4 septiembre 2012
- SANDHOLTZ, W.; STONE SWEET, A., "Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity". En: SANDHOLTZ, W.; STONE SWEET, A. (Eds.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- SBRAGIA, A. M., "Thinking about the European future: The Uses of Comparison". En: SBRAGIA, A. M. (Ed.), *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the New European Community*. Washington D.C.: Brookings Institution, 1991

- SBRAGIA, A. M., "American Federalism and Intergovernmental Relations". En: RHODES, R.A.W.; BINDER, S.A.; ROCKMAN, B.A., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, pp. 239-260. Oxford: Oxford University Press, 2008
- SCHARPF, F. W., "Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States". En: MARKS, G.; SCHARPF, F. W.; SCHMITTER, P. C.; STREECK W. (Eds.): *Governance in the European Union*. London: Sage, 1996a
- SCHARPF, F. W., "Economic Integration, Democracy and the Welfare State", *MPIfG Working Paper 96/2*. Cologne: July 1996b
- SCHARPF, F. W., "Democratic Legitimacy Under Conditions of Regulatory Competition: Why Europe Differs from the United States". En: NICOLAIDIS, K.; HOWSE, R. (Eds.), *The Federal Vision – Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001
- SCHARPF, F. W., "Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration", *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 1, n. 1, pp. 32-60, 2003
- SCHARPF, F. W., "The Joint-Decision Trap Revisited", *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 4, pp. 845-64, 2006
- SCHMIDT, S. K., "The Impact of Mutual Recognition. Inbuilt Limits and Domestic Responses". *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, n. 5, pp. 975-97, 2002
- SCHMITTER, P. C., "Imagining the Future of the Euro-Polity with Help of New Concepts". En: MARKS, G.; SCHARPF, F. W.; SCHMITTER, P. C.; STREECK, W., *Governance in the European Union*. London: Sage Publications Ltd., pp. 121-65, 1996a
- SCHMITTER, P. C., "Some alternative futures for the European polity and their implications for European public policy". En: MENY Y.; MULLER P.; QUERMONNE, J.L. (eds.), *Adjusting to Europe: the impact of the European Union on national institutions and policies*. London: Routledge, 1996b
- SCHMITTER, P. C., "An Excursus on Constitutionalization", *Constitutionalism Web-Papers*, n.3, 2000
- SCHMITTER, P. C., "Neo-Functionalism". En: WIENER, A.; DIEZ, T. (eds.), *Theories of European Integration: Past, Present and Future*. Oxford: Oxford University Press, 2004

- SOROS, G., "Remarks At the Festival of Economics, Trento, Italy", <www.georgesoros.com>, 2 June 2012
- TANZI, V., "La Política impositiva nacional en un mundo globalizado", *Papeles de Economía Española*, n. 87, pp. 2-9, 2001
- SCHULTEN, T., "Collective Bargaining in Metal Industry under the Conditions of European Monetary Union". En: KAUPPINEN, T. (Ed.): *The Impact of EMU on Industrial Relations in European Union*. Helsinki: Finnish Industrial Relations Association, 1998
- SEBAG, G., "Lewandowski echoes MEPs' demands", *Europolitics The European Affairs Daily*, 19 October 2010
- SHANNON, J., "Federalism's Invisible Regulator – Interjurisdictional Competition". En: KENYON, D. A.; KINCAID, J., *Competition among States and Local Governments, Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington D.C.: The Urban Institute Press, 1991
- SIKORSKI, R., "Poland and the future of the European Union", Speech. Berlin: 28 November 2011
- SPIEGEL, Der, "Schäuble Plan 'Would Fundamentally Change Euro Zone'", 17 October 2012
- STEIN, M. B., "Federal Political Systems and Federal Societies". *World Politics*, 20, pp. 721-47, 1968
- SYLLA, R., "Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets". En: IRWIN, D.A.; SYLLA, R., *Founding Choices: American Economic Policy in the 1790s*. Chicago: University of Chicago Press, 2011
- SYLLA, R.; WILSON, J. W., "Sinking Funds as Credible Commitments: Two Centuries of US National-Debt Experience", *Japan and the World Economy*, 11, n. 2 (April): 199–222, 1999
- TAYLOR, C. "Democratic Exclusion (and its Remedies?). En: CAIRNS, A.; COURTNEY, J. C.; MACKINNON, P.; MICHELMANN H. J.; SMITH, D. E. (Eds.): *Citizenship, Diversity and Pluralism*. London: McGill Queen's University Press, 1999
- TED GLOBAL, "George Papandreou: Imagine a European democracy without borders", June 2013
- TESCHKE, B., "The metamorphoses of European territoriality: a historical reconstruction". En: BURGESS, M.; VOLLAARD, H. (Eds.), *State Territoriality and European Integration*. New York: Routledge, 2006

- THE FUTURE OF EUROPE GROUP, “Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain”, 17 September, 2012
- TICHELEN, J. V., “Souvenirs de la négociation du traité de Rome”. En: *Le rôle des Belges et de la Belgique dans l'édification européenne: à l'occasion du 150e anniversaire de la Monarchie Belge*. Bruxelles: Studia diplomatica, 1981
- TIEBOUT, C. M., “A Pure Theory of Local Expenditures”. *Journal of Political Economy*, 64 (5), octobre, pp. 416-24, 1956
- TINDEMANS, L., Informe de Leo Tindemans al Consejo Europeo”, *Revista de Instituciones Europeas*, 2, pp. 585-619, 1976
- TRÉSOR-ECONOMICS, “A budget for the euro area”, *Trésor-Economics* (Trésor Direction Générale), n. 120, October 2013
- TRICHET, J-C., Quinta Conferencia de Banco Centrales, Banco Central Europeo, noviembre 2008
- TSEBELIS, G. “The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda Setter”, *American Political Science Review*, vol. 88, pp. 128-42, 1994
- UBS INVESTMENT RESEARCH, “Euro brak-up: The Consequences”, *Global Economic Perspectives*, 6 September 2011
- VAN ROMPUY, H., “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”. Brussels: EUCO 120/12, 26 June 2012
- VERLOREN VAN THEMAAT, P., “Some preliminary observations on the intergovernmental conferences: The relations between the concept of a common market, a monetary union, an economic union, a political union and sovereignty”, *Common Market Law Review*, 1991
- VANISTENDAEL, F. J., “Editorial: No European taxation without European representation”. *EC Tax Review*, 3, pp. 142-143, 2000
- VANTHOOR, W. F.V., *European Monetary Union Since 1848: A Political and Historical Analysis*. Brookfield, VT: Edward Elgar Pub., 1996
- VÉRON, N., “Is Europe ready for banking union?”, *VOXEU*, 23 May 2012

- VÉRON, N., "Speech in the European Private Equity and Venture Capital Association", Istanbul: 27 June 2013
- VILE, M. J. C. "Federal Theory and the New Federalism". En: JAENSCH, D. (Ed.), *The Politics of New Federalism*. Adelaide: Australian Political Studies Association, 1977
- VITORINO, A., "The European "Fiscal Compact": a goal or a starting point?", *Notre Europe*, 7 May 2012
- WALLACE, W., "Government without Statehood". En: WALLACE, H.; WALLACE, W. (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996
- WEBER, M., "The Three Types of Legitimate Rule", *Berkeley Publications in Society and Institutions*, vol. 4, n. 1, pp. 1-11, 1958
- WEINGAST, B. R. "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics and Organization*, n. 11, 1995
- WEINGAST, B. R., "Rational-Choice Institutionalism". En: KATZNELSON, I.; MILNER, H. (Eds.), *Political Science: State of the Discipline*. New York: W. W. Norton, 2002
- WERNER, P., "Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community", *Bulletin of the European Communities*, Supplement 11/1970, 8 October 1970
- WESTHOFF, F., "Policy Inferences from Community Choice Models: A Caution". *Journal of Urban Economics*, 6, (4), octubre, 1979
- WIBBELS, E., "Bailouts, Budget Constraints, and Leviathans: Comparative Federalism and Lessons from the Early United States". *Comparative Political Studies*, n. 36, pp. 475–508, 2003
- ZÜRN, M., "From Interdependence to Globalization". En: CARLSNAES, W.; RISSE, T.; SIMMONS, B. (eds.), *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002
- Documentos oficiales de la UE
- BOLETÍN DE LA UNIÓN EUROPEA, "Comunicación de la Comisión titulada: 'Adecuación de los recursos humanos a las tareas de la institución. Medios conformes a los fines'". Bruselas: julio 2000

COMMITTEE OF THE REGIONS, "The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance". Own-Initiative Opinion of the Committee of the Regions . CONST-IV-020. Brussels: 17-18 June, 2009

COMMITTEE OF THE REGIONS, "Subsidiarity Annual Report, 2011." R/CdR 1188/2012. Brussels: 2011

COMISIÓN EUROPEA, "Hacia la coordinación fiscal en la Unión Europea: paquete de medidas para hacer frente a la competencia fiscal perniciosa." COM(97)495. Bruselas: 1997

COMISIÓN EUROPEA, "Estrategia para mejorar el funcionamiento del régimen del IVA en el marco del mercado interior." COM (2000) 348 final. Bruselas: 7 junio 2000

COMISIÓN EUROPEA, "Hacer frente al desafío. La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo: Informe del Grupo de Alto Nivel presidido por Wim Kok." Bruselas: noviembre 2004

COMISIÓN EUROPEA, "Acta del Mercado Único II: Juntos por un nuevo crecimiento", Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2012)573 final. Bruselas: 3 octubre 2012

CONSEIL EUROPÉEN, LE PRÉSIDENT, "Vers Une Véritable Union Économique et Monétaire", EUCO 120/12. Bruxelles: 26 juin 2012

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Directiva del Consejo de 24 de junio de 1988 para la aplicación del artículo 67 del Tratado", 88/361/CEE. Bruselas: 1988

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, "Decisión del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas." 2007/436/CE, Euratom, 2007

COUNCIL FOR THE FUTURE OF EUROPE, "Europe is the Solution, Not the Problem", *Statement by the Council for the Future of Europe*. Brussels: September 5, 2011

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, "European Council 18-19 October: Draft guidelines for the conclusions", 13387/12. Brussels: 1 October 2012

EUROPEAN COMMISSION, "One market, one Money. An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union". *European Economy*, n. 44. Brussels: October 1990

EUROPEAN COMMISSION, "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE ECONOMIC AND SOCIALCOMMITTEE: Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities". COM (2001) 582 final. Brussels: 23 October, 2001

EUROPEAN COMMISSION, "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC as regards banks affiliated to central institutions, certain own funds items, large exposures, supervisory arrangements, and crisis management ", COM(2008)602, Brussels, 1 October 2008a

EUROPEAN COMMISSION, "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Credit Rating Agencies", COM(2008)704, Brussels, 12 November 2008b

EUROPEAN COMMISSION, "Single Market Act for a highly competitive social market economy", Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010

EUROPEAN COMMISSION, "Green Paper on the feasibility of introducing Stability Bonds." COM (2011)818 final. Brussels: 23.11.2011, 2011a

EUROPEAN COMMISSION, "Proposal for a COUNCIL REGULATION on the methods and procedure for making available the own resource based on the financial transaction tax." COM(2011)738 final. Brussels: 9.11.2011, 2011b

EUROPEAN COMMISSION, "Towards a Banking Union", MEMO/12/656. Brussels: 10 September 2012a

EUROPEAN COMMISSION, "A Roadmap towards a Banking Union", Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2012)510 final. Brussels: 12 September 2012b

EUROPEAN COMMISSION, "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate", COM(2012)777 final/2. Brussels: 30 November 2012c

EUROPEAN COMMISSION, "Commission proposes new ECB powers for banking supervision as part of a banking union", IP/12/953. Brussels: 12 September 2012d

EUROPEAN COMMISSION, "New crisis management measures to avoid future bank bail-outs", IP/12/570. Brussels: 6 June 2012e

EUROPEAN CENTRAL BANK, "Open Market Operations", *Monetary Policy - European Central Bank*, 2012a

EUROPEAN CENTRAL BANK, "Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank, at the Global Investment Conference in London", 26 July 2012b

EUROPEAN COUNCIL, "Treaty Establishing The European Stability Mechanism". Brussels, 25 March 2011

PARLAMENTO EUROPEO, "Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea y Resolución." Estrasburgo: 14 de febrero de 1984

PARLAMENTO EUROPEO, "Proyecto de Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. Comisión de Asuntos Constitucionales." COM (2002) 719 - C5-0002/2003 – 2002/0298(CNS). Estrasburgo: 5 febrero 2003

PARLAMENTO EUROPEO, "Restricciones presupuestarias para las entidades locales y regionales en relación con el gasto de los Fondos Estructurales de la UE", A7-0269/2013. Estrasburgo: 8 octubre 2013

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, "Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal", Volumen XIII. Luxemburgo: 1967