

Por:  
Fernando Martínez Arribas \*

## EL TORTUOSO PROCESO HACIA LA FEDERALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

### Resumen

En este trabajo se hace una síntesis del proceso de federalización de la Unión Europea (UE) desde sus orígenes a la actualidad, incidiendo en los elementos de corte federal presentes en la UE a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

**Palabras clave:** Unión Europea, constitucionalización, federalización.

### Abstract

This paper presents a synthesis of the federalization process in the European Union (EU) from its origins to the present, focusing on the federal elements existing in the EU since the Lisbon Treaty came into force.

**Keywords:** European Union, constitutionalization, federalization.

### Sumario

1. ¿QUÉ ES LA UNIÓN EUROPEA?. 2. EL PROCESO “FEDERALIZANTE” DE LA UNIÓN EUROPEA. 3. EL FEDERALISMO EN EL TRATADO DE LISBOA. 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

#### 1. ¿QUÉ ES LA UNIÓN EUROPEA?

Las elecciones al Parlamento Europeo, celebradas en los 28 estados de la Unión Europea entre el 22 y el 25 de mayo de 2014, hacen que nos preguntemos, todavía con más intensidad, ¿qué es la Unión Europea? Los resultados muestran con claridad el auge de las formaciones políticas *euroescépticas* (caso del United Kingdom Independence Party [UKIP], vencedor en el Reino Unido rompiendo el duopolio de laboristas y conservadores) o de extrema derecha (el Frente Nacional ha ocupado la primera posición en Francia). Pero también constatan como los países rescatados y que, por tanto, han tenido que hacer frente a las condiciones

---

\* Doctor en Derecho Público y Teoría del Estado por la Universidad de Santiago de Compostela y Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Vigo (España). Profesor-Tutor de Teoría del Estado Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) en el Centro Asociado de Lugo (España).

impuestas por la *troika*<sup>1</sup> han girado a la izquierda (especialmente significativo es el caso de Grecia) y, como, en general, la suma de las posiciones de cristiano-demócratas y socialistas (las dos grandes familias políticas a nivel europeo) ha retrocedido, aparentemente cuestionados por una ciudadanía que los percibe como los ejecutores de las políticas aplicadas frente a la crisis económica y financiera.

Ante este panorama, en el que la Unión Europea (UE) aparece para unos como un monstruo burocrático,<sup>2</sup> o que para otros atenta contra la soberanía de los Estados (aunque difícilmente puede entenderse hoy este concepto en un sentido bodiniano), y en el que las tendencias centrífugas adquieren nuevos bríos, debemos detenernos, al menos por un momento, en la pregunta que nos hacíamos al inicio, pues solo una vez constatado lo que la UE significa podemos preguntarnos sobre lo que debería ser.

La Unión Europea no se ajusta plenamente a ninguna de las formas establecidas por la teoría del estado o el derecho internacional: no es un Estado pero tampoco estamos ante una clásica Organización Internacional,<sup>3</sup> no se trata de una confederación ni de una federación, e incluso la Unión Europea no dispondría formalmente de personalidad jurídica propia hasta el Tratado de Lisboa. De hecho, Ipsen ya reconocía en la década de los setenta la dificultad de encuadrar a la UE en estas categorías doctrinales definiendo a las entonces comunidades como asociaciones funcionales (*Zweckverbände*)<sup>4</sup> y para Isaac, años más tarde, resultaba “prácticamente imposible calificar a las comunidades europeas si nos limitamos a intentar hacerlas entrar en una de las categorías tradicionales de agrupaciones de Estados”.<sup>5</sup> Y ello porque, entre otras cosas, las nociones de poder constituyente o *demos* no pueden aplicarse sin más a la UE; de ahí que alcanzase gran difusión la definición dada por Jacques Delors de las entonces comunidades europeas como un objeto político no identificado.<sup>6</sup>

Probablemente, para acercarnos a la realidad de la Unión Europea sea adecuado partir de una conceptualización como “una unión, cada vez más estrecha (vocación política), de estados democráticos soberanos (originariamente) que, en un proceso federal *lato sensu* procedente de unos tratados de naturaleza internacional, van

---

1 Nombre utilizado para designar al conjunto formado por el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional.

2 Enzensberger, Hans Magnu (2012). *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*. Barcelona: Anagrama.

3 La doctrina *iusinternacionalista* concibió la noción de las denominadas organizaciones internacionales “de integración” u “organizaciones supranacionales”, en la que se insertaría la Unión Europea, en contraposición con las organizaciones internacionales clásicas, donde los estados miembros estructuran su cooperación sobre bases intergubernamentales.

4 Vide Ipsen, Hans-Peter (2010). “La posición jurídica de las Comunidades”. En *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 14, pp. 480-487, traducción del texto *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, de 1972.

5 Isaac, Guy (1991). *Manual de Derecho Comunitario general*. Barcelona: Ariel, p. 319.

6 Vide Quermonne, Jean-Luis (1990). “Existe-t-il un modèle politique européen?”. En *Revue Française de Science Politique* 2, p. 196.

integrando asimétricamente diversos campos (cualitativamente y cuantitativamente importantes) de su soberanía, mientras que otros campos permanecen menos integrados o sin integrar en absoluto”.<sup>7</sup> En esta configuración se hacen perceptibles sus elementos nucleares: la mutación de una inicial naturaleza *iusinternacionalista* a una dimensión política cada vez más acusada, o la presencia de elementos federalizantes que coexisten de modo asimétrico con otros ligados a los esquemas de cooperación internacional.

Desde esta perspectiva, cada reforma de los tratados ha supuesto un incremento de la constitucionalidad material de la Unión. Partiendo de la Declaración Schuman, del 18 de abril de 1951, se rubricó en París el tratado por el que se creaba la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Sobre esta base, que tenía como objetivo esencial desterrar de Europa los conflictos bélicos que habían assolado al continente, los seis estados fundadores de la CECA firmaron en Roma, el 25 de marzo de 1957, los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA). En 1979 se celebraron las primeras elecciones al Parlamento Europeo; en 1986, el Acta Única Europea estableció, entre otras cosas, un marco temporal para alcanzar el mercado interior; en 1992, el Tratado de Maastricht creaba explícitamente la Unión Europea; finalmente, tras las reformas de los tratados de Ámsterdam y Niza, y el frustrado Tratado Constitucional,<sup>8</sup> desde el 1 de diciembre de 2009 está en vigor el Tratado de Lisboa, que fortalece la dimensión constitucional y federal de la UE respecto a los tratados hasta entonces vigentes.

Este incremento de la *vis política*, presente en los sucesivos tratados, se ha visto reforzada por la actuación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, configurado como el único órgano competente para controlar la conformidad de las normas comunitarias con los tratados y declarar su posible invalidez,<sup>9</sup> y que ha desarrollado un sistema protector en materia de derechos fundamentales o en el ámbito procesal,<sup>10</sup>

---

7 Cancela Outeda, Celso (2001). *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, p. 138.

8 Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado por los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea el 29 de octubre de 2004, pero que no entró en vigor a raíz de los resultados negativos de los referendos de ratificación en Francia y Holanda.

9 El Tribunal de Justicia, con sede en Luxemburgo, vendría a ejercer un verdadero control de constitucionalidad, vide sentencia de 22 de octubre de 1987, *Foto Frost/Hauptzollamt*, asunto 314/85, en la que se dice que “dado que el artículo 173 atribuye competencia exclusiva al Tribunal de Justicia para anular un acto de una institución comunitaria, la coherencia del sistema exige que la facultad de declarar la invalidez del mismo acto, si se plantea ante un órgano jurisdiccional nacional, esté reservada asimismo al Tribunal de Justicia”.

10 Vide sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, asunto 11/70, que recoge que “la salvaguarda de estos derechos [fundamentales] debe ser garantizada en el cuadro de la estructura y de los objetivos de la Comunidad, inspirándose en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros”. En sentido similar, vide sentencia de 14 de mayo de 1974, *Nold, Kohlen-und Baustoffgro[h]andlung/Comisión*, asunto 4/73, donde dispone que “los derechos fundamentales son parte integrante de los principios generales del derecho que él [el Tribunal de Justicia] tutela [por lo que] no puede permitir medidas incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las Constituciones

a pesar de que hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la Unión Europea no contaba con una Carta de Derechos Fundamentales con plena fuerza jurídica. Y sería este mismo Tribunal de Luxemburgo el que propiciaría el reconocimiento del efecto directo del Derecho Comunitario,<sup>11</sup> así como del principio de primacía, de modo que “en contraste con los Tratados Internacionales, el Tratado de la CE ha creado su propio ordenamiento jurídico [...] que se convirtió en parte integrante del ordenamiento jurídico de los Estados miembros, y que sus tribunales están obligados a aplicar”.<sup>12</sup>

Posteriores sentencias harían mención a un nuevo orden jurídico eliminando las referencias al derecho internacional.<sup>13</sup> Evolución que daría otro salto cualitativo con la sentencia *Los Verdes* y el *Dictamen 1/91*, donde el Tribunal de Justicia consideró a los tratados como carta constitucional básica de la comunidad.<sup>14</sup> De hecho, como concluye López Castillo “los Tratados han sido caracterizados por la jurisprudencia comunitaria como ‘Carta constitucional’ y la doctrina no ha tenido inconveniente alguno en entrecomillar la palabra ‘Constitución’ para dar cuenta de la especificidad del sistema (supranacional)”.<sup>15</sup>

Paralelamente, la dimensión política de la Unión descansa sobre un peculiar sistema de separación de poderes, con un discutible reparto de las diversas potestades: legislativa (entre Comisión, Consejo y Parlamento, este último en inferioridad de condiciones aunque con un papel reforzado por el Tratado de Lisboa), ejecutiva (de los propios estados, de la Comisión y, en determinados casos, del Consejo) y judicial (Tribunal de Justicia). El resultado sería una forma de gobierno parlamentaria tam-

- 
- de estos Estados. [Además] los tratados internacionales relativos a la protección de los derechos del hombre en los que los Estados miembros hayan cooperado o a los que se hayan adherido pueden facilitar indicaciones que conviene tener en cuenta en el ámbito del Derecho Comunitario”.
- 11 Vide sentencia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend en Loos/Administration Fiscale Néerlandaise*, asunto 26/62, que añade que en este nuevo ordenamiento jurídico “no solamente son sujetos los Estados miembros sino igualmente sus ciudadanos [por lo que] el Derecho Comunitario, con independencia de la legislación de los estados miembros, igual que crea obligaciones para los particulares, está destinado también a engendrar derechos que entran en su patrimonio jurídico”.
- 12 Sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa/ENEL*, asunto 6/64 que proclama “la imposibilidad para los estados miembros de hacer prevalecer, frente a un ordenamiento jurídico aceptado por ellos sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior que, de esta forma, no puede serle opuesta”. Principio de primacía que, como veremos, sería desarrollado posteriormente por el propio Tribunal de Luxemburgo, en especial a través de la sentencia de 9 de marzo de 1978, *Administration des finances de l'État/Société anonyme Simmenthal*, asunto 106/77.
- 13 Vide sentencia de 13 de noviembre de 1964, *Comisión/Luxemburgo y Bélgica*, asunto 90-91/63.
- 14 La sentencia de 23 de abril de 1986, *Los Verdes/Parlamento Europeo*, asunto 294/83, decía: “La Comunidad Económica Europea es una Comunidad de Derecho en la medida en que ni los Estados miembros ni las instituciones pueden evitar el control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional básica que es el tratado”. Por su parte, el *Dictamen 1/91*, de 14 de diciembre de 1991, relativo a la creación del Espacio Económico Europeo, consideraba respecto del Tratado que “aunque haya sido celebrado en forma de convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho”.
- 15 López Castillo, Antonio (2005). *La Constitución de Europa a debate. Estudios sobre el complejo constitucional de la Unión*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 27.

bién singular, en que las relaciones de censura y confianza solo se establecen entre Parlamento y Comisión, quedando las relaciones entre el Consejo y la Comisión, y el Consejo y el Parlamento, más limitadas.

El modelo territorial resultante sería asimétrico y desequilibrado,<sup>16</sup> pues no podemos obviar que sus estados miembros tienen diversos modelos de organización territorial (estados unitarios como el francés, autonómicos como el español o federales como el alemán), pudiendo asimismo aparecer la UE revestida de diferentes formas según el ámbito de que se trate: Organización Internacional basada en relaciones de cooperación (como acontecía con la Política Exterior y de Seguridad Común hasta el Tratado de Ámsterdam), confederación (la antedicha política a partir de Ámsterdam) o federación (materias comunitarizadas como la agricultura).

Así, partiendo de un concepto postnacional de Constitución, que implicaría asumir que no solo es exclusiva de los estados, en la UE actual se podría hablar de un *multilevel constitutionalism* compuesto por dos capas constitucionales, la europea y la nacional (constituciones estatales y tratados europeos), estrechamente entreteljadas e interdependientes (a las que habría que añadir la dimensión regional) ninguna de las cuales admite una lectura o plena comprensión sin referencia a la otra, en el marco de una *multilevel governance*.<sup>17</sup>

## 2. EL PROCESO “FEDERALIZANTE” DE LA UNIÓN EUROPEA

En este pequeño epígrafe, necesariamente sintético dadas las limitaciones de espacio de este trabajo, lo primero que debemos aclarar es que, como la propia *praxis* nos enseña, no se puede hablar de un único modelo federal, tal como recalca Elazar al considerar que el federalismo “puede ser considerado como un gen de organización política que posee varias especies”.<sup>18</sup> Por tanto, no podemos aproximarnos a la UE pensando que vamos a poder encontrar una estructura similar a la de un modelo federal estatal, teniendo presente además la diversidad y pluralidad de esquemas federales existentes.

El mismo profesor Elazar ofrece, en este sentido, una definición del federalismo simple a la par que esclarecedora: el federalismo sería “autogobierno más gobierno compartido”, implicando una unión contractual de carácter duradero que permite la

---

16 Vide Pereira Menaut, Antonio-Carlos (2002). “Invitación al estudio de la Constitución de la Unión Europea”. En *Revista de Derecho Político UNED* 53, p. 215.

17 Vide Pernice, Ingolf (2002). “Multilevel constitutionalism in the European Union”. En *European Law Review*. Volumen 27, pp. 514-515.

18 Elazar, Daniel J. (1990). *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer, p. 27.

participación en el poder, clarifica los límites de la soberanía y suple, sin reemplazar o disminuir, los lazos orgánicos previos allí donde existían.<sup>19</sup>

Del mismo modo que anteriormente hemos hablado de una evolución o mutación en la naturaleza de las Comunidades Europeas, que fue transformándose de un orden jurídico internacional a un ordenamiento de base constitucional, podemos hablar *mutatis mutandis* en términos semejantes de la evolución del modelo europeo hacia un esquema de rasgos federalizantes *lato sensu*.

Así, cada reforma de la Unión Europea ha acentuado su carácter federal. Ahora bien, se trata de un federalismo singular, porque no es equiparable a ninguno de sus coetáneos estatales e integra en su forma de organización rasgos y elementos de diferentes modelos. De ahí que pueda utilizarse la expresión “federalismo intergubernamental” para referirnos a esta realidad, combinando elementos de supranacionalidad (cesión de soberanía) y de intergubernamentalismo (cooperación interestatal).<sup>20</sup>

Esta dialéctica comunitaria/federal frente a la intergubernamental es incluso anterior a la existencia de las propias Comunidades Europeas y no dejará de ser un continuo foco de tensión. De hecho, si prescindimos de los precursores del proceso de integración europea durante el periodo de entreguerras, como Kalergi o Briand, o durante la Segunda Guerra Mundial, como el Manifiesto de Ventotene, imbuidos todos ellos de una orientación claramente federalista, el Congreso de Europa celebrado en La Haya entre el 7 y el 11 de Mayo de 1948 ya dejaba patente esta dicotomía entre “aquellos que pretendían una cooperación intergubernamental y los que soñaban con una integración de carácter federal”.<sup>21</sup>

De esta forma, en los años siguientes se iniciaría el proceso de creación de diversas instituciones europeas: unas, como el Consejo de Europa creado en 1949, de naturaleza más intergubernamental;<sup>22</sup> otras, sobre las que nos detendremos a continuación, responderían a una dialéctica más federal.

---

19 Elazar, 1990: 32-33.

20 El concepto de “federalismo intergubernamental” aplicado al ámbito de la Unión Europea se debe a los profesores Croizat y Quermonne. Vide Croizat, Maurice y Quermonne, Jean-Louis (1990). *L'Europe et le fédéralisme*. París: Montchrestien, pp. 144-145. Más que en debates nominalistas, en los que podemos encontrar formulaciones diversas (federalismo intergubernamental, federalismo supranacional, federalismo *sui generis*), lo que nos interesa es incidir en la dualidad de la naturaleza de la Unión: por un lado dimensión internacional, por otro político-federal.

21 Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego J. (2010). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, p. 31.

22 En el seno de esta organización se adoptó el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, marco especial de protección en materia de derechos fundamentales.

De hecho, si nos retrotraemos a los mismos orígenes de las Comunidades Europeas, la referencia al ideal federal ya aparecía en la Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950, punto de partida de todo el proceso de integración, que mencionaba expresamente, en relación con la puesta en común de las producciones francoalemanas del carbón y del acero, que “esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz”. Así, tras el importante paso dado con la constitución de la CECA, sus entonces seis estados miembros acordaron, el 27 de mayo de 1952, la creación de una Comunidad Europea de Defensa con el ambicioso objetivo de constituir un ejército común que impidiera enfrentamientos armados entre sus miembros, al tiempo que en paralelo desarrollaban el proyecto de la Comunidad Política Europea. No obstante, el rechazo francés a la ratificación de la Comunidad Europea de Defensa en la Asamblea Nacional en agosto de 1954 imposibilitó su entrada en vigor (pese a que cuatro estados ya la habían ratificado e Italia previsiblemente también lo haría), suponiendo una notable decepción para los sectores más proclives a la integración política y la cancelación de ambos proyectos.

A partir de ese momento, la dimensión federalizante de las Comunidades Europeas habría de entenderse en sentido implícito: los objetivos y las expectativas del proceso de integración tuvieron que reajustarse con una apuesta por un método funcional, basado en la realización de avances concretos que diera pequeños pasos, fundamentalmente ligados al ámbito económico, y olvidara las altas pretensiones políticas encarnadas por las anteriores propuestas.<sup>23</sup>

Conforme a esta técnica funcional se rubricaron en 1957 los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, con el objetivo general de desarrollar las economías de los estados miembros elevando el nivel de vida de sus ciudadanos, a través del establecimiento de un mercado común que iría más allá de una mera Unión Aduanera,<sup>24</sup> y la progresiva aproximación de las políticas económicas. En este sentido, como expone La Pergola, “en la historia de los ordenamientos federales, el mercado único ha venido a ser el régimen que consiente a los individuos disfrutar de sus ventajas en condiciones de

---

23 Este método de integración europeo a partir de pasos concretos o pequeños pasos es lo que se conoce como método Monnet, en alusión a su ideólogo Jean Monnet, impulsor de la citada *Declaración Schuman* y primer Presidente de la Alta Autoridad Común del Carbón y del Acero, germen de la posterior Comisión Europea.

24 La Unión Aduanera implicaba la libre circulación de mercancías y su protección frente a los mercados exteriores a través de un arancel exterior común, a diferencia de la Asociación Europea de Libre Comercio impulsada por el Reino Unido en 1960, que garantizaba la libre circulación pero sin protección exterior común. El Mercado Común, además de Unión Aduanera, aseguraría las cuatro libertades fundamentales para el mercado (mercancías, trabajadores, capitales y establecimiento).

paridad en toda el área integrada, casi siempre con el soporte de una preexistente unidad monetaria y política”.<sup>25</sup>

De esta manera, se desarrolló un modelo que configuró a las Comunidades Europeas en su periodo inicial como una “confederación económica”.<sup>26</sup> Pero este modelo, lejos de ser un sistema cerrado, mantendría una continua evolución, debida en gran parte al Tribunal de Luxemburgo, que implícitamente había abierto la vía para el reconocimiento de la primacía o el efecto directo del Derecho Comunitario. Además, la celebración en 1979 de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo supuso que el ideal federal adquiriese una nueva dimensión al incorporar a los ciudadanos al proceso europeo (aunque el Parlamento tenía en aquel momento unas reducidas funciones legislativas), de modo que ya se podría hablar de unos “emergentes elementos federales”.<sup>27</sup>

A partir de aquí, los rasgos federalizantes se van incrementando, si bien muchas veces sin colmar los deseos o expectativas de los más federalistas. En 1985, se adopta el acuerdo de Schengen, que ponía las bases para la eliminación de los controles fronterizos entre los estados de la UE y, sobre todo, al año siguiente se promulga el Acta Única Europea, que desarrolla la dimensión política de las comunidades y fortalece la institucional.<sup>28</sup>

No obstante, será con el Tratado de Maastricht, en 1992, cuando el federalismo intergubernamental cobre verdadera carta de naturaleza<sup>29</sup> con la creación de una nueva entidad de naturaleza política-jurídica, la Unión Europea, que integraba en su tratado fundacional tres pilares: el primero para la gestión comunitaria de las políticas europeas, y los otros dos dirigidos a la cooperación intergubernamental en materia de política exterior y de justicia e interior, respectivamente. Al mismo tiempo, se instituía la ciudadanía europea, que hacía expresa una relación directa entre los ciudadanos y la UE diferenciada de la existente entre los estados miembros y la

---

25 La Pergola, Antonio (1994). *Los nuevos senderos del federalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 155.

26 Vide Burgess, Michael (2000). *Federalism and European Union. The building of Europe, 1950-2000*. London: Routledge, p. 262.

27 Burgess, 2000: 263.

28 El Acta Única otorgó mayor influencia al Parlamento Europeo, democratizando el proceso legislativo; introdujo el Consejo Europeo en los Tratados constitutivos, aunque sin conferirle el rango de institución; creó un Tribunal de Primera Instancia agregado al Tribunal de Luxemburgo; y dotó a las Comunidades de nuevas competencias con el fin de conseguir un verdadero mercado interior y único, garantizando un espacio sin fronteras interiores con plena libertad de circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, en el que una vez desaparecidos los obstáculos arancelarios se eliminaran las trabas físicas, técnicas y fiscales de carácter no arancelario. Vide Mangas, 2010: 39.

29 Y ello a pesar del veto británico al artículo A del Anteproyecto de Tratado, que hacía referencia a la “vocación federal” de la Unión Europea, sustituido finalmente por la fórmula “una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”.



UE, y se ponían las bases de lo que en el futuro sería la moneda única. Precisamente, la puesta en circulación del euro, el 1 de enero de 2002, y la consiguiente política monetaria única, supone la primera política europea absolutamente federal, dirigida además de forma casi total por una institución europea (el Banco Central Europeo) en un ámbito que entra históricamente dentro del núcleo duro de la soberanía estatal. Ahora bien, esta realidad federalizante, tangible y perceptible para el conjunto de la ciudadanía europea, ha mostrado en los últimos años síntomas de debilidad, tanto porque una parte de los estados de la Unión no son miembros del euro, como por la falta de fortaleza de las estructuras económicas comunes de la Unión durante la presente crisis económica y financiera.

Las siguientes reformas de los tratados (Ámsterdam y Niza) consolidaron estos rasgos federalizantes, aunque avanzando muy lentamente. Precisamente por ello, en los inicios de este siglo, se puso en marcha un proceso de reforma de la Unión Europea que tendría un carácter global y transversal, articulado en torno a una Convención Europea más plural y transparente que las negociaciones intergubernamentales en las que hasta entonces se sustentaban las reformas de los tratados.<sup>30</sup> Este proceso, tras diversos vaivenes, desembocó en la aprobación, el 29 de octubre de 2004, del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, con un marcado carácter federalizante. Ahora bien, como es sabido, el rechazo a su ratificación en los referendos francés y holandés, provocó una situación de *impasse*, solventada parcialmente por el Tratado de Lisboa, rubricado el 13 de diciembre de 2007, resultado de adoptar algunas de las principales innovaciones introducidas por el Tratado Constitucional, aunque “disfrazando” su naturaleza constitucional y federal.

De esta forma, incluso antes de la adopción del Tratado de Lisboa y de su entrada en vigor dos años después, ya existían en la Unión Europea numerosos rasgos que se podrían definir como federalizantes: el papel del Tribunal de Luxem-

---

30 Ante los escasos avances del Tratado de Niza, centrado fundamentalmente en la adaptación institucional de la UE a la ampliación de nuevos estados, el propio Tratado estableció una *Declaración 23 relativa al futuro de la Unión* dotada de una agenda de temas de trabajo: la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la UE y los estados miembros, respetando el principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión; y la función de los Parlamentos Nacionales en la arquitectura europea. Así, en diciembre de 2001 se adoptaba la *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea*, que afirmaba expresamente la posibilidad de elaborar una Constitución para la UE y diseñaba una Convención, compuesta por representantes del Parlamento Europeo, de los parlamentos nacionales, de los gobiernos, de la Comisión, y de los entonces estados candidatos, para desarrollar esta agenda. El salto cualitativo, situando explícitamente en la agenda de la UE las nociones de “Constitución” e incluso “federalismo”, siguiendo la estela del discurso pronunciado en el año 2000 por el Ministro de Asuntos Exteriores alemán de la época, Joschka Fischer, en la Universidad Humboldt de Berlín, contrasta con la actual falta de definición de la UE, en la que no se percibe una “hoja de ruta” clara en cuanto a sus objetivos y papel, al tiempo que cobran impulso las formaciones políticas *euroescépticas*, como han dejado de manifiesto las últimas elecciones al Parlamento Europeo.

burgo, una cierta separación de poderes (aunque no equiparable a un esquema estatal), principios como la primacía o el efecto directo, o la mencionada puesta en marcha del euro. En este sentido, autores como La Pergola apuntan “que la integración llega a ser un *federalism by analogy*”, sobre la base de tres principios fundamentales: la cohesión socioeconómica, la legitimación democrática, y la supremacía del Derecho Comunitario.<sup>31</sup>

Así, la Unión Europea podría llegar a entenderse como un marco de capas y estructuras superpuestas a modo de un *overlapping federalism*, como un proceso federal *lato sensu* resultado de la acción de múltiples niveles sobre áreas geográficas en los que existen continuos puntos de intersección, de modo que sobre una persona o una comunidad política pueden actuar diferentes niveles al mismo tiempo sin que ello suponga que cada uno de estos niveles ejerzan un monopolio sobre un concreto espacio geográfico.<sup>32</sup>

### 3. EL FEDERALISMO EN EL TRATADO DE LISBOA

Como manifiesta el profesor Martín y Pérez de Nanclares, resulta más importante identificar en concreto los elementos de naturaleza federal que se pueden percibir en el sistema comunitario, que determinar y debatir doctrinalmente la categoría en la que adscribir a dichas comunidades.<sup>33</sup> En este sentido, el Tratado de Lisboa, que modifica el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de la Comunidad Europea, a partir de ahora denominado Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), recoge explícitamente elementos federalizantes que ya funcionaban en la *praxis* cotidiana de la UE, aunque evitando la utilización expresa del término federal; al tiempo, introduce diversas novedades (no tantas como el frustrado Tratado Constitucional) que avanzan en la orientación federalizante (aunque, como también veremos, hay algún aspecto que iría en el sentido opuesto).

Debemos partir del estudio que Lisboa da a cuatro ámbitos fundamentales para poder determinar el *quantum* de dimensión federal resultante: (i) la arquitectura o dimensión institucional, que prevé la existencia de mecanismos por los que se canaliza la participación de los entes estatales en la federación, y viceversa, así como un órgano jurisdiccional encargado de resolver los conflictos que puedan surgir; (ii) el sistema jurídico, integrado por principios básicos como la primacía, la lealtad federal o la vigilancia federal; (iii) el sistema de competencias y el principio

---

31 Vide La Pergola, 1994: 155-159.

32 Vide Frei, Bruno S. (2005). “Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions: Redrawing the Geographic Borders of Administration”. En *European Journal of Law Reform* 3-4. Volumen v , pp. 547-548.

33 Vide Martín y Pérez de Nanclares, José (2001). “The Federal Elements of the European Union”. En *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* 4, p. 602; vide en general pp. 602-623.

de subsidiariedad; y (iv) los aspectos formales o procedimentales que tienden a dificultar o crear confusión sobre la propia dimensión federal de la Unión.

- (i) En cuanto a la arquitectura institucional, el artículo 10 de TUE consagra expresamente la doble legitimidad de la Unión típica de los modelos federales: el Parlamento Europeo representa directamente a los ciudadanos, siendo elegido por estos mediante sufragio universal; y el Consejo Europeo y el Consejo representarían a los territorios, es decir, a los estados miembros.

Paralelamente, el Parlamento Europeo se convierte *de iure* en un actor principal en el proceso legislativo, equiparado al Consejo, al proclamar los artículos 14 y 16 de TUE, el ejercicio conjunto de la función legislativa por el Parlamento Europeo y el Consejo, generalizándose la antigua codecisión como procedimiento legislativo ordinario a través de un sistema con ciertas similitudes con las leyes alemanas denominadas *Zustimmungsgesetze*, que precisan de la aprobación por el *Bundestag* y el *Bundesrat* (artículos 289 y 294 de TFUE).<sup>34</sup> Además, la toma de decisiones en el Consejo se hará habitualmente por mayoría cualificada a partir de ahora, lo que atenuaría la unanimidad propia de un modelo *iusinternacionalista*, y se establece una nueva configuración de la mayoría cualificada con un sesgo más federalizante, al articularse sobre la base de una doble mayoría de estados y de población (artículo 16.4 de TUE).

Ahora bien, no podemos dejar de advertir que el Tratado de Lisboa se olvida de reconocer la “iniciativa legislativa” al Parlamento Europeo que sigue por regla general en manos de la Comisión (artículo 17.2 de TUE). Iniciativa parlamentaria para elaborar leyes que es intrínseca al modelo teórico de separación de poderes (otra cosa es que, en el contexto actual, los parlamentos estatales la ejerzan poco, ante las iniciativas legislativas emanadas del ejecutivo) y que en el ámbito europeo no se atribuye a la única institución directamente elegida por los ciudadanos. Esta situación causa cierta paradoja porque el propio Tratado de Lisboa sí incluye la iniciativa ciudadana de al menos un millón de ciudadanos para proponer a la Comisión que adopte un determinado acto jurídico.<sup>35</sup>

---

34 Vide Martín y Pérez de Nanclares, 2001: 604.

35 La iniciativa ciudadana europea, prevista en el artículo 11.4 de TUE y en el artículo 24 de TFUE, ha sido regulada por el Reglamento (UE) 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011. El millón de firmas necesario debe proceder al menos de la cuarta parte de los estados (actualmente 7 de un total de 28) fijándose un mínimo por Estado; además, se prevé la posibilidad de que sea presentada ante la Comisión y en el Parlamento Europeo a través de una audiencia pública. No obstante, esta figura no puede servir para revisar los Tratados o ser manifiestamente contraria a los valores de la Unión, y es definida por la propia Unión Europea como una invitación para que la Comisión proponga un texto, sin que esté obligada a ello, exigiéndose únicamente que motive su negativa. Datos actualizados de las iniciativas ciudadanas europeas presentadas o en tramitación pueden verse en la web de la UE [visibles en <<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>>].

Además, el Tratado de Lisboa hace expresa la necesidad de que se tengan en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo a la hora de elegir al Presidente de la Comisión (artículo 17.7 de TUE). De hecho, las elecciones europeas de 2014 son las primeras en las que las diferentes formaciones políticas presentaron a nivel europeo candidatos para presidir la Comisión, produciéndose incluso debates electorales entre ellos en los medios de comunicación. Es decir, los ciudadanos europeos (aunque con un alto porcentaje de abstención) votaron a sus 751 parlamentarios europeos sabiendo los candidatos que cada formación política presentaba para presidir la Comisión, siendo esperable, al menos “en teoría”, que en función de esos resultados uno de ellos se convirtiera en su Presidente. Digo “en teoría”, porque en la cena informal de jefes de Estado y de Gobierno de la UE, celebrada a los dos días de conocerse los resultados de las elecciones, la propuesta de Jean-Claude Juncker, candidato del Partido Popular Europeo vencedor en estos comicios,<sup>36</sup> no contaba con el apoyo de algunos gobiernos (especialmente significativo resultó el caso británico), recibiendo un tibio respaldo incluso de ejecutivos cercanos a su propio grupo político, lo que motivó que se otorgara un mandato al Presidente del Consejo Europeo, Hermann Van Rompuy, para iniciar consultas con la *eurocámara* para identificar el mejor candidato posible.<sup>37</sup>

En este sentido, no podemos olvidar que el propio artículo 17.7 de TUE establece que la propuesta acerca del Presidente de la Comisión corresponde por mayoría cualificada al Consejo Europeo “tras mantener las consultas apropiadas” y que la Declaración 11, anexa al Tratado de Lisboa, establece que “el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo son responsables conjuntamente de la buena marcha del proceso que conduce a la elección del Presidente de la Comisión Europea”; de modo que “antes de la decisión del Consejo Europeo, se mantendrán las necesarias consultas entre representantes del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo” que “versarán sobre el perfil de los candidatos al cargo de Presidente de la Comisión, teniendo en cuenta las elecciones al Parlamento Europeo”. Así, en el momento de escribir estas líneas, no se podría descartar totalmente un choque entre el Parlamento Europeo, que tiene que votar la propuesta del Presidente de la Comisión efectuada por el Consejo Europeo (y esta obtener la mayoría en la *eurocámara*),<sup>38</sup> y el Consejo Europeo formado por los jefes de Estado y de Gobierno, si esta institución opta por proponer a otro candidato y, más todavía, si fuera una persona que no se hubiese postulado a la presidencia de la Comisión

---

36 Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 otorgaron 214 escaños al Partido Popular Europeo, 191 al Partido Socialista Europeo, 64 a los liberales, 52 a los verdes, 46 a los conservadores y 45 a la Izquierda Unitaria Europea, a los que aún habría que sumar 139 diputados más, gran parte de los cuales pertenecerían a formaciones *euroescépticas*. Fuente: <<http://www.resultados-elecciones2014.eu/es/election-results-2014.html>>.

37 Vide EUCO 118/14, de 27 de mayo de 2014.

38 Por ello, la Conferencia de Presidentes de Grupos Políticos del Parlamento Europeo se apresuró a respaldar a Juncker, a fin de que este logre reunir una amplia mayoría parlamentaria, ligando así el resultado de las elecciones con la elección del Presidente de la Comisión.

en esas elecciones, lo que sin duda incrementaría la desafección hacia la UE que se percibe en los estudios demoscópicos.<sup>39</sup>

Por tanto, Lisboa fortalece un modelo parlamentarista en lo relativo a la relación entre el Parlamento y la Comisión, si bien el margen del Parlamento para nombrar o cesar al Presidente de la Comisión, aunque formalmente se garantiza, tiene limitaciones prácticas, bien porque la propuesta ha de venir del Consejo Europeo en el primer caso, o por las mayorías que se precisan en el segundo (artículo 234 de TFUE).

En cuanto a las nuevas figuras del Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, podría decirse que serían a nuestro juicio claros ejemplos del federalismo intergubernamental de la UE: se crean para dar estabilidad y eficacia a la Unión, si bien su elección sigue parámetros intergubernamentales con un papel prácticamente inexistente del Parlamento Europeo (artículos 15.5 y 18.1 de TUE), y su funcionamiento podría ayudar a juntar órganos intergubernamentales (como el Consejo) pero también podría servir de acicate para intergubernamentalizar ámbitos hasta entonces comunitarios (como la Comisión). En este sentido, la denominación de Alto Representante en lugar de Ministro de Asuntos Exteriores, pero manteniendo la misma naturaleza, funciones y procedimiento de elección, es una muestra del velo introducido por el Tratado de Lisboa que en este caso concreto tendría por objeto tapar las connotaciones constitucionales y federales que el término “Ministro” podía suponer.

En lo relativo a la potestad ejecutiva, se reparte entre los estados miembros, el Consejo y la Comisión Europea, si bien la Comisión ha ido desarrollando su función ejecutiva directamente (en campos como el derecho de la competencia) o a través de la comitología, donde ejerce potestades ejecutivas atribuidas por el Consejo bajo determinadas modalidades de control. Además, Lisboa configura una tipología de “actos delegados” que puede adoptar la Comisión, con la correspondiente delegación, para completar o modificar elementos no esenciales del acto legislativo (artículo 290 de TFUE).

Paralelamente, el órgano encargado de resolver los conflictos entre la UE y los estados sería el Tribunal de Justicia. Tribunal que no varía su naturaleza con el Tratado de Lisboa, pero refuerza su capacidad de control jurisdiccional en campos hasta entonces vedados como los actos emanados del Consejo Europeo (artículo 263 de TFUE), el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia e, incluso, en algunos ámbitos puntuales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).<sup>40</sup>

---

39 Los datos del barómetro de *Eurostat* de otoño de 2013 muestran que la confianza ciudadana en la UE solo es del 31%, mientras que el 66% no cree que se escuche su voz en la UE.

40 Vide artículos 276 y 275 de TFUE.

- (ii) En cuanto al sistema jurídico, el Tratado de Lisboa mantiene la vigencia de principios de naturaleza claramente federal, si bien elimina el reconocimiento explícito del principio de primacía del derecho de la unión que efectuaba el Tratado Constitucional. Estamos ante uno de los más característicos ejemplos del velo, ya que no se altera en la práctica el funcionamiento de este principio consagrado por el Tribunal de Justicia, tal como reconoce la propia Declaración 17 anexa al Tratado de Lisboa.

Además, Lisboa refuerza principios ya vigentes en los tratados anteriores, como el de subsidiariedad y proporcionalidad, a través de distintos instrumentos, entre los que destaca el sistema de alerta temprana (artículos 5.3 y 5.4 de TUE y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). Esto también podría decirse del principio de efecto directo de los reglamentos (artículo 288 de TFUE); del principio típicamente federal de cooperación leal, parcialmente presente en el artículo 10 de TCE y que ahora se recoge expresamente en su doble dimensión UE-estados (artículo 4.3 de TUE); de los principios de cohesión económica, social y territorial (artículos 174-178 de TFUE); del principio de vigilancia federal, en el que la Comisión asume un papel protagonista (artículo 258 de TFUE); o incluso del principio de coerción federal, ya sea a través de la imposición de multas o sanciones económicas con fuerza ejecutiva ante el incumplimiento previo de una sentencia por un Estado miembro (artículo 260 de TFUE) o la posibilidad de establecer sanciones políticas cuando se constate la existencia de una violación grave y persistente de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el estado de derecho (artículo 7 de TUE). En todos estos casos, estamos ante principios de naturaleza federalizante que ya operaban con anterioridad a Lisboa.

Aún debemos añadir que, en el ámbito de la seguridad, Lisboa recoge tres novedosas cláusulas dotadas de una dimensión y espíritu federal, que contribuyen a explicitar la naturaleza política de la Unión: la cooperación estructurada permanente en materia de defensa (artículo 42.6 de TUE); la cláusula de asistencia mutua en caso de agresión armada a un Estado miembro (artículo 42.7 de TUE) y la cláusula de solidaridad en caso de amenaza o ataque terrorista, o ante una catástrofe natural o de origen humano (artículo 222 de TFUE).

- (iii) En lo que respecta al sistema de competencias, debemos tener presente que en los tratados anteriores al de Lisboa no existía ningún listado de competencias de la Unión y/o de los estados, a diferencia de lo que ocurre en los sistemas federales. Ahora bien, ello no impedía que operasen unos principios básicos (atribución, subsidiariedad y proporcionalidad) que, combinados con los objetivos e instrumentos que sí aparecían en los tratados, establecían una dialéctica competencial perfilada por el Tribunal de Justicia. En este sentido, Lisboa hereda las

principales aportaciones realizadas en su día por el frustrado Tratado Constitucional a fin de clarificar y precisar el sistema de delimitación vertical de competencias entre la UE y los estados.

El esquema resultante se sustenta, como antes, en el principio de atribución: el nivel federal (en este caso la Unión) tendría solamente las competencias que los estados le hayan atribuido, haciéndose expreso que “toda competencia no atribuida a la Unión en los tratados corresponde a los Estados miembros” (artículo 5.2 de TUE), configurando un principio de inspiración claramente federal similar a lo que acontece en los Estados Unidos o Alemania. Pero, además, se produce una categorización competencial de orientación nítidamente federal (artículo 2 de TFUE), diferenciándose entre competencias exclusivas, compartidas y de apoyo.

En las exclusivas solo la UE puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes (se enumeran en el artículo 3 de TFUE). Entre ellas destaca la política monetaria de los estados integrados en el euro, siendo especialmente relevante la dimensión federalizadora que ha implicado la adopción de la moneda única,<sup>41</sup> fuerza centrípeta, a pesar de que el tiempo y la crisis económica y financiera han demostrado que su implantación no se efectuó con todo el rigor que hubiera sido aconsejable. En aquellas competencias compartidas entre la UE y los estados, estos no puedan ejercer su competencia si previamente la ha ejercitado la UE al operar la *preemption* (sus ámbitos principales se recogen en el artículo 4 de TFUE). Las competencias de apoyo a la acción de los estados (reflejadas en el artículo 6 de TFUE) no pueden sustituir las competencias de estos ni implicar armonización de sus disposiciones legales o reglamentarias.

Además, se prevé la coordinación de políticas nacionales de modo intergubernamental (artículos 2.3 y 2.4 de TFUE), tanto en el ámbito de la coordinación de políticas económicas y de empleo como en materia de política exterior y de seguridad común; se mantiene la cláusula de flexibilidad, aunque se prohíbe su utilización en el ámbito de la PESG (artículo 352 de TFUE); y no se introducen cambios significativos en relación con las competencias de carácter horizontal (artículos 114 y 115 de TFUE). En cuanto al ejercicio de las competencias de la Unión, regirán los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, recogidos en el artículo 5 de TUE y reforzados con el protocolo respectivo y por la puesta en marcha del mecanismo de alerta temprana (*early warning system*) que busca un mejor control del principio de subsidiariedad, otorgando un papel activo a los parlamentos de los estados miembros.

---

41 La historia muestra como la asunción de una moneda común es un paso inmediatamente anterior o una consecuencia derivada de un proceso de federalización por parte de estados anteriormente independientes. Vide Martín y Pérez de Nanclares, 2001: 623.

El resultado es un modelo competencial cada vez más directo, correspondiendo a la Unión, paso a paso, mayores campos sustantivos y propios del nivel federal: la política monetaria de los estados de la zona euro, o la unión del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (es decir, *lato sensu*, las políticas de interior), si bien en el ámbito de las relaciones exteriores (tradicionalmente propio del nivel federal) sigue existiendo una notoria base intergubernamental. Y a lo anterior aún debe añadirse la flexibilización de la utilización de las cooperaciones reforzadas, incluso en el ámbito de la defensa, lo que puede producir, según los casos, más integración pero de forma más asimétrica.

- (iv) Finalmente, habría que atender a otros ámbitos contenidos en el Tratado de Lisboa, en principio de carácter procedimental, pero no exentos de sustancia a la hora de determinar ese *quantum* de federalización.

De estos ámbitos, probablemente el más relevante sería el procedimiento de revisión previsto en el artículo 48 de TUE. Este procedimiento mantiene la necesidad de aprobación y ratificación unánime, lo que le confiere un sesgo marcadamente intergubernamental que conserva la posición de los estados como dueños de los tratados y depositarios del poder constituyente (y de la *Kompetenz-Kompetenz*) y, en una Unión a veintiocho, no facilita posibles modificaciones. No obstante, el artículo 48 introduce, respecto a la regulación anterior, cuatro novedades que de alguna manera tendrían una naturaleza federalizante: se prevé la iniciativa de reforma por parte del Parlamento Europeo, representante directo de los ciudadanos; se institucionaliza la convención en los procesos de modificación de los tratados y, con ello, la participación en dichos procesos del Parlamento Europeo y de los parlamentos de los estados miembros; se prevé un procedimiento de revisión simplificado que aligera el complejo mecanismo de reforma, aunque manteniendo la unanimidad; e incluso se menciona una cláusula especial para el caso de que la reforma fuera ratificada por cuatro quintas partes de los estados y uno o varios tuvieran dificultades para hacerlo (bien es cierto que sin concretar qué es lo que se haría).

En sentido contrario, la redacción final dada por Lisboa al artículo 48.2 de TUE introduce la posibilidad de que, a través de la reforma de los tratados, se puedan reducir las competencias atribuidas a la UE en estos, lo que constituiría un inciso destinado a fortalecer el peso de los estados. Paralelamente, la cláusula de retirada voluntaria (artículo 50 de TUE) concebida de forma unilateral, tendría una naturaleza marcadamente intergubernamental; precisamente este precepto, tras el resultado de los últimos comicios al Parlamento Europeo, podría colarse en la “agenda política” del Reino Unido ante el éxito electoral del UKIP.

Por otro lado, el Tratado de Lisboa consagra la personalidad jurídica de la Unión (artículo 47 de TUE), lo que implica la desaparición de la estructura de pilares, al tiempo que se prevé la necesaria aprobación del Parlamento Eu-



ropeo en los procedimientos de adhesión de nuevos estados a la UE (artículo 49 de TUE). Ambos preceptos, por tanto, tendrían un sesgo federalizante.

En definitiva, el Tratado de Lisboa representa la solución de consenso que ha permitido salvar la sustancia de las reformas introducidas por el Tratado Constitucional. Por ello, a pesar del velo que muchas veces dificulta la aprehensión de su verdadera sustancia constitucional y federal, este tratado profundiza la naturaleza política de la UE en lo que podría concebirse como “una mezcla de federalismo e intergubernamentalismo, pero a través de soluciones concretas a los problemas planteados, toda vez que esta es la característica del modelo de federalismo intergubernamental”,<sup>42</sup> manteniendo un equilibrio entre el método federal de integración y la cooperación intergubernamental, que a su vez se institucionaliza y se incorpora al propio modelo con la desaparición de la estructura de pilares.

De todas formas, la crisis económica y financiera global que está afectando de lleno a Europa puso de manifiesto las limitaciones de la UE, incluso con el Tratado de Lisboa en vigor. Es decir, la coordinación de políticas económicas prevista en el artículo 5 de TFUE quedaba lejos de constituir una verdadera gobernanza económica de la Unión y, por tanto, en este ámbito no podía decirse que el Tratado de Lisboa tuviera una naturaleza federal. Paradójicamente, la errática gestión de la crisis por parte de la UE ha acabado propiciando el desarrollo de instrumentos de corte federalizante no previstos en el Tratado de Lisboa: el nuevo artículo 136 de TFUE, modificado en el año 2011 para posibilitar la creación de un mecanismo de estabilidad,<sup>43</sup> concretado posteriormente en el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE);<sup>44</sup> el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Econó-

---

42 Aldecoa Luzárraga, Francisco (2003). “Una Europa”. Su proceso constituyente. *La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior (2000-2003)*. Madrid: Biblioteca Nueva, p. 146.

43 Vide Decisión 2011/199/UE, de 25 de marzo de 2011, que añadió un tercer apartado al artículo 136 de TFUE: “Los estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas”. Esta reforma entró en vigor el 1 de mayo de 2013.

44 El Tratado constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) fue firmado el 2 de febrero de 2012 por los diecisiete estados de la UE cuya moneda era el euro, entrando en vigor el 27 de septiembre de 2012. El MEDE surge como un mecanismo permanente de estabilidad que asume las tareas desempeñadas por la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEFF) y el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), instrumentos creados a la luz de la crisis griega y que se habían mostrado como insuficientes. El objetivo del MEDE sería apoyar la estabilidad financiera, a través de préstamos, compra de deuda soberana u otras vías, a los miembros del MEDE que experimenten o corran el riesgo de experimentar graves problemas de financiación, cuando ello sea indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona euro en su conjunto o de sus miembros, bien es cierto que estas “ayudas” estarían sometidas al cumplimiento estricto de una serie de condiciones por parte del estado beneficiario. Mecanismo que, dejando a un lado su “condicionalidad”, tiene un sentido federalizante, como muestra la incorporación de un procedimiento de urgencia en el que sería

mica y Monetaria (TECG), diseñado para alcanzar una verdadera unión económica y fiscal en la zona euro;<sup>45</sup> o, más recientemente, la unión bancaria,<sup>46</sup> serían ejemplos de desarrollo de un federalismo económico, al menos, en los estados que cuentan con la moneda única.

#### 4. CONCLUSIONES

La Unión Europea de hoy es un modelo asimétrico y en evolución que cada vez cuenta con más caracteres de corte federal. Ahora bien, la utilización del término “federal” sigue siendo una especie de “tabú” y, para hablar de federalismo en la UE, habría que hacerlo en sentido amplio, entendiéndolo como un proceso y sin pretender reproducir los esquemas federales presentes en el ámbito estatal. Las estructuras institucionales, el sistema de distribución de competencias entre la UE y los estados, la Carta de los Derechos Fundamentales, los principios y la aplicación del derecho de la UE o la moneda única, son una muestra de ello. Incluso en este momento posterior al Tratado de Lisboa, el federalismo avanza en ámbitos hasta ahora más intergubernamentales, como la política presupuestaria, fiscal o la supervisión bancaria.

No obstante, este proceso, lejos de ser una muestra de eurooptimismo, aparece aquejado de importantes problemas. La brecha entre estados del norte y sur de Europa se ha agrandado en el marco de la crisis, consecuencia de las divergentes posiciones entre países acreedores y deudores, como se aprecia en

---

posible la toma de decisiones por una mayoría cualificada del 85% (y no por unanimidad) en caso de que la Comisión y el Banco Central Europeo concluyan la necesidad de adoptar una decisión urgente en materia de asistencia financiera cuando se vea amenazada la estabilidad financiera y económica de la zona del euro. Nótese que esta dimensión federalizante estaría presente hasta en el propio procedimiento previsto para su entrada en vigor, que no exigía la unanimidad, sino el 90% del capital suscrito.

45 Acordado por los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro el 9 de diciembre de 2011, se firmó el 2 de marzo de 2012 y entró en vigor el 1 de enero de 2013. El TECG establecía obligaciones de carácter presupuestario en materia de limitación del déficit de los estados de la zona euro, exigiendo que los estados firmantes insertaran este mandato en sus propias constituciones o normas equivalentes (véase el caso de España, que reformó en este sentido el artículo 135 de su Constitución), dotaba de competencias al Tribunal de Justicia para verificar su cumplimiento, establecía mecanismos de supervisión para la emisión de deuda pública por parte de los estados y, en suma, reforzaba la coordinación económica de los países de la zona euro. Al igual que el MEDE, no exigía la ratificación unánime de todos los estados de la zona euro para que entrase en vigor, siendo suficiente la ratificación de doce de los diecisiete estados cuya moneda es el euro.

46 Mecanismo Único de Supervisión dirigido por el Banco Central Europeo, con el objetivo de dar solidez y estabilidad al sistema bancario europeo y que está previsto entre en vigor en noviembre de 2014. Vide Reglamento (UE) 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito.

los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo. Los rescates de Grecia, Irlanda o Portugal han puesto también en cuestión la solidaridad y la cohesión territorial entre los diferentes estados de la Unión, siendo en algunos casos las condiciones previstas en sus memorandos más cercanas a las de un protectorado político-económico que a las que se acuerdan con un socio miembro de la propia UE. Y en este contexto hasta uno de los emblemas de la UE como el euro ha estado en peligro y durante algún tiempo los gobiernos de diversos estados admitieron implícitamente la posibilidad de que alguno de ellos (caso de Grecia) saliese de la moneda única.

Además, los acontecimientos de los últimos años han demostrado como la UE es muy reguladora y centralista en algunos ámbitos, en los que ejerce un intervencionismo impropio de una Organización Internacional,<sup>47</sup> sin que ello haya supuesto su intervención rápida y firme en otros ámbitos (crisis financiera, desempleo, etc.) en los que su actuación sería necesaria, siendo un ejemplo destacado la imposibilidad de poner en marcha los *eurobonos*.<sup>48</sup>

En este sentido, los procedimientos de adopción de decisiones en no pocas ocasiones se han desarrollado en los últimos años al margen de las propias reglas previstas en los tratados, detectándose también un desequilibrio cada vez mayor en el peso político de los estados miembros, que ha basculado claramente hacia Alemania. Si a lo anterior unimos la ausencia de objetivos nítidos sobre lo que la UE debe aspirar a ser en un mundo cada vez más heterogéneo y global, y el riesgo centrífugo representado por formaciones políticas que cada vez obtienen más representación, la UE tiene motivos para estar preocupada.

La respuesta, desde nuestro punto de vista, es a la vez sencilla y tremendamente compleja: reformulación de objetivos, más democracia y participación, y construcción de una verdadera Unión Política. Crisis o *impasses* anteriores sirvieron para fortalecer el proceso de integración europea, por lo que bien pudiera aprovecharse la situación actual para dar el salto hacia una mayor integración política y social, y no únicamente económica, capaz de contrarrestar movimientos de corte populista o *eurófobo*. Ahora bien, somos conscientes que llevar esto a la práctica en una comunidad política transnacional, que no es un Estado y cuenta con más de 500 millones de habitantes, no será tarea fácil.

---

47 Vide Pereira Menaut, Antonio-Carlos (2006). “¿Otro modelo constitucional para Europa?”. En López Mira y Cancela Outeda (coordinadores). *Europa, Europa*. Santiago de Compostela: Tórculo, p. 187.

48 Los *eurobonos* serían un mecanismo destinado a emitir deuda común garantizada por todos los estados de la *eurozona* en caso de impago con el objetivo de mejorar la capacidad de resistencia frente a los mercados. Alemania sistemáticamente se ha negado a activar esta posibilidad, con el argumento de que tendría que asumir en diez años unos costes adicionales situados entre los 20.000 y los 25.000 millones de euros. Vide *El País*, 22 de agosto de 2011, p. 18. Debemos recordar que el artículo 125 de TFUE prohíbe a los estados miembros asumir las deudas de otros.

5. BIBLIOGRAFÍA

ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: “Una Europa”. *Su proceso constituyente. La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

BURGESS, Michael: *Federalism and European Union. The building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000.

CANCELA OUTEDA, Celso: *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, 2001.

CROISAT, Maurice - QUERMONNE, Jean-Louis: *L'Europe et le fédéralisme*, París, Montchrestien, 1999.

ELAZAR, Daniel J.: *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer, 1990.

ENZENSBERGER, Hans Magnus: *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, Barcelona, Anagrama, 2012.

FREI, Bruno S.: “Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions: Redrawing the Geographic Borders of Administration”, *European Journal of Law Reform*, vol. V, nº 3-4, (2005), pp. 543-555.

IPSEN, Hans-Peter: “La posición jurídica de las Comunidades”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 14, (2010), pp. 480-487.

ISAAC, Guy: *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona, Ariel, 1991.

LA PERGOLA, Antonio: *Los nuevos senderos del federalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

LÓPEZ CASTILLO, Antonio: *La Constitución de Europa a debate. Estudios sobre el complejo constitucional de la Unión*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005.

MANGAS MARTÍN, Araceli - LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2010.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “The Federal Elements of the European Union”, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, nº 4, (2001), pp. 595-625.

PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos: “Invitación al estudio de la Constitución de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 53, (2002), pp. 199-239.

- “¿Otro modelo constitucional para Europa?”, en López Mira - Cancela Outeda (coordinadores), *Europa, Europa*, Santiago de Compostela, Tórculo, 2006, pp. 165-206.

PERNICE, Ingolf: “Multilevel constitutionalism in the European Union”, *European Law Review*, vol. 27, (2002), pp. 511-529.

QUERMONNE, Jean-Luis: “Existe-t-il un modèle politique européen?”, *Revue Française de Science Politique*, nº 2, (1990), pp. 192-211.