
Postbrexit. Entre la Unión Europea necesaria y la posible

Araceli Mangas Martín

Se sesenta años después de su fundación —en realidad, casi setenta años si no hacemos trampas y contamos desde la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951— la Unión Europea (UE) ha cambiado mucho. Ya no existe como la conocíamos; claro que ha evolucionado al mismo tiempo que se ha transformado el entorno global.

Son muchas las mutaciones sufridas por la sociedad internacional especialmente en los últimos años. Ya no estamos ante el *eterno ayer*, al contrario, vivimos en un *eterno hoy*, sin que el pasado, muy lejano, importe mucho, sin opciones para el futuro que ya siempre es presente. Hoy todo es muy volátil y en cinco años pueden suceder más hechos condicionantes que en el pasado en medio siglo.

Hemos vivido una policrisis, crisis superpuestas, crisis económica y de las deudas soberanas, refugiados, terrorismo yihadista, y el *brexit* como exteriorización de un proceso que aún a populismo y antiglobalización. Sin olvidar que no superamos completamente la crisis económica, quizás porque no sea una crisis, sino el estado

de evolución y asentamiento propio de los procesos de globalización y de la revolución tecnológica que los europeos aún no asimilamos.

Lo que sí parece es que, pasada la conmoción inicial del *brexit*, hemos ido saliendo a lo largo de 2017 de la larga y profunda crisis de confianza que arrastrábamos desde 2008, de esa Europa en apuros. Con el *brexit* hemos tocado fondo y esa inflexión resultó ser una vacuna frente a otros populismos a lo largo de 2016 y 2017, si bien las elecciones generales en Austria nos recuerdan que sigue activa su demagogia a través de partidos de extrema derecha (Austria, Hungría, Polonia, o en regiones como Cataluña que sólo encuentra apoyo en la ultraderecha europea) y de extrema izquierda (en España y Francia).

Y fue extraordinariamente positivo la reacción de la opinión pública y de la opinión publicada frente al *brexit*, al conmocionarse por una decisión tan errónea y perjudicial cómo la adoptada por la ciudadanía del Reino Unido, para ellos mismos, para su economía y para la influencia del poder blando de su Estado. Ese asombro revelaba que, a pesar de las legítimas críticas que merece la UE, los europeos somos conscientes de que la integración es un bien común, un bien imprescindible para nosotros y un *global public good* para la comunidad internacional. En efecto, ese asombro y consternación también llegó a otros continentes que se preguntaban con temor si el mundo sería más estable y seguro sin la UE. Aquella conmoción ha provocado vientos favorables que benefician al proyecto europeo al revitalizar el apoyo ciudadano a la integración europea junto a la mejora de la situación económico-social en la UE y el nuevos liderazgo Comisión-Francia, a la espera de Alemania. Conscientes, pues, de que necesitamos a la UE, abordaré qué Europa necesitamos y qué Europa es posible sin necesidad de reformas –o con reformas menores– de los Tratados. Entre otros motivos, porque entre 2017 y 2019 estaremos ocupados con las

negociaciones del *brexit* que, si todo fuera bien, daría lugar a tres acuerdos internacionales (el de retirada, las adaptaciones jurídico-institucionales y el transitorio sobre relación futura).

Una Europa ejemplarizante en defensa de los derechos humanos y el Estado de Derecho

Necesitamos y es posible, ya, una UE ejemplarizante en defensa de los derechos humanos y del Estado de Derecho en el seno mismo de sus Estados miembros. No lo ha exigido respetar los derechos humanos y el Estado de Derecho en países como Hungría y Polonia¹.

Necesitamos resolver el denominado «dilema de Copenhague»: por un lado, la UE exige los denominados «criterios de Copenhague» a todo Estado europeo candidato, que son condiciones estrictas y ejemplares de respeto de derechos humanos y Estado de Derecho antes de ingresar. Por otro, una vez en el seno de la UE, hay relajación en el cumplimiento por parte de determinados Estados y pasividad de las instituciones europeas en caso de violación grave y sistemática por el nuevo miembro.

Hay que dar ejemplo para recuperar credibilidad entre la ciudadanía europea que ha constatado vacíos en estos años por la

¹ Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia, *Diario Oficial*, 12.08.2017, L núm. 217. De nuevo otras dos recomendaciones, Recomendación (UE) 2017/146 y la última (UE) 2017/1520 de 26 de julio de 2017, *Diario Oficial*, 02.09.2017, L229.

Anteriormente la «Comisión Europea para la democracia mediante el derecho» (*Comisión de Venecia*) del Consejo de Europa ya había constatado la violación del Estado de Derecho en Polonia, 11 de marzo de 2016, Avis n° 853/2015, ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)001-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)001-f))

falta de firmeza en la defensa del Estado de derecho frente a gobiernos *de ejercicio* no democráticos como Polonia² o Hungría³; al menos en Polonia se debió haber abierto el procedimiento de observación y pasar sin demora a la suspensión de derechos sin esperar a paños calientes de marcos de diálogo que no están en los Tratados. En algunos Estados miembros como los citados, hay un estado de insurgencia populista, por la inacción de las instituciones, no sólo de la Comisión (que, al menos, ha iniciado procedimientos de infracción por violaciones concretas y aprobó el «marco del Estado de Derecho»). Más grave aún por la permisividad y domesticación del Parlamento Europeo y la tolerancia de los Gobiernos en el Consejo. No resiste una comparación entre la firmeza contra Austria en los años 1999 y 2000 –sin la menor sospecha previa de violaciones de los derechos humanos ni del Estado de Derecho– y la dejación actual. Europa parece indiferente o simplemente reniega en relación con esos países de algunos derechos humanos como la libertad de prensa, la igualdad entre mujeres y

² En Polonia, tras la reforma, los jueces pueden ser nombrados o removidos discrecionalmente por el Ministro de Justicia; se impide ejercer sus funciones plenas al Tribunal Constitucional y sus sentencias se incumplen por el Gobierno y Parlamento polaco, además de controlar por completo su nombramiento; también se ordena desconocer las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE (en materia medioambiental); las mujeres cobrarán menos pensiones que los varones al tener más expectativa de vida; se restringen derechos humanos, como la libertad de expresión, la libertad de reunión, el derecho a la intimidad...

³ Le ley húngara de asociaciones, en relación con las ONG no húngaras, viola la libertad de asociación, impone restricciones a la libre circulación de capitales y conculca la protección de la vida privada y la protección de datos. Precisamente, también la Comisión de Venecia del Consejo de Europa en su *Aviú* de n° 889/2017, estima que la ley húngara es «una injerencia desproporcionada y no necesaria en la libertad de asociación y de expresión, en el derecho a la vida privada y contraria a la prohibición de discriminación». También son contrarias al patrimonio europeo sus restricciones de la libertad de prensa en todos los medios, en especial en la televisión, y a la libertad de enseñanza (de creación de centros universitarios).

hombres, de la independencia del poder judicial y del Estado de Derecho.

Necesitamos cumplir con los deberes internos de respeto y promoción de los derechos humanos, rearmarnos moralmente de los valores que hemos explicitado en los artículos 2 y 3 del Tratado de la UE⁴ para recuperar la credibilidad entre la población, en especial los más jóvenes, para frenar los populismos dentro y poder ser influyentes fuera. En la próxima revisión de los tratados –después de 2019 o más adelante– también podría ayudar, en casos así, una reforma que complete el artículo 258 del TFUE de modo que, en el marco de ese procedimiento por infracción, la Comisión Europea pueda ejercer una acción contra un Estado miembro que ha cometido una violación grave y sistemática de los derechos fundamentales. Posiblemente, en la actualidad se pudiera alcanzar el mismo resultado si la demanda incluye pormenorizadas el conjunto de violaciones.

La relajación en la vigilancia del Estado de Derecho en relación con algunos países del Este, además de los citados, demuestran que las ampliaciones en masa fueron un grave error. Las indigestas ampliaciones del siglo XXI con trece nuevos Estados miembros, de golpe, han debilitado el proyecto político. Se necesitarán varias décadas para que los nuevos miembros del Este se adapten políticamente a la integración y encuentren los valores extraviados –como el Estado de Derecho, la multiculturalidad y la solidaridad. Gran parte del problema británico, aderezado por la propaganda xenófoba, ha estado en la masiva libre circulación

⁴ En concreto el artículo 2 TUE: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

de personas sin las transiciones adecuadas; ese error fue también la causa de que a Francia y Países Bajos se les atragantase el Tratado constitucional en 2004.

Necesitamos el propósito de enmienda de los jefes de gobierno de que no ingresará ni se negociará la adhesión de Estados que no reúnen condiciones socio-económicas estructurales estables ni democráticas bien consolidadas y solidarias. No olvidemos que en la legislatura 2019-2024 se prevé el cierre de las negociaciones con Serbia y Montenegro.

También creo que la ue debe ser pionera en el desarrollo de nuevos derechos; ya lo hizo el Tribunal de Justicia de la UE con la sentencia sobre el derecho al olvido⁵ en relación con los contenidos indiscriminados de Google y de otros motores de búsqueda en Internet. Además, la UE debe promover una nueva generación de derechos fundamentales adaptado a nuestras sociedades y, en primer lugar, los derechos relacionados con la consolidación y constante innovación de la tecnología digital en la medida en que nuestra privacidad y seguridad se puedan ver amenazados.

Una Unión protectora

Vivimos en un mundo desestabilizado y desestabilizante. Los hechos de transcendencia se suceden, y además tenemos conocimiento instantáneo y prolijo, lo que en esta sociedad de la información produce un efecto multiplicador. La población europea, en su conjunto, no se ha adaptado a la deslumbrante globalización ni a las innovaciones tecnológicas. No se puede dudar que la globalización ha sido un fenómeno imparable, no es algo decidido por al-

⁵ TJUE, sentencia de 13 de mayo de 2014, *Google Spain, S.L., Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, C-131/12.

guien concreto o poderes ocultos; no, ha sido un fenómeno de apertura, liberalización, privatización y desregulación imparables ante la cuarta revolución industrial-tecnológica con consecuencias muy beneficiosas. Pero no todas son beneficiosas y no para todos. Ha habido beneficios asimétricos en el comercio y en las inversiones y la gente en Europa percibe un desplazamiento de la capacidad de decisión con desequilibrios muy preocupantes en favor de Asia; ellos –los asiáticos–, superávit; nosotros, déficit; ellos tienen acceso fácil, rápido y seguro a nuestros mercados, pero las empresas occidentales tienen dificultades sin límite y escasa seguridad jurídica para acceder a sus mercados orientales.

Los asiáticos aumentan las clases medias por cientos de millones; es gratificante para la Humanidad que cientos de millones de seres humanos salgan de la pobreza y así lograr parte de los Objetivos del Milenio. Pero en Europa disminuyen; las clases medias europeas –también las norteamericanas– se sienten indefensas, pierden poder, y una parte de nuestras clases medias se encierran en la coraza populista; mientras los asiáticos ven el futuro con optimismo, con esperanza, nosotros estamos preocupados. Las clases medias han sustentado desde 1950 el proyecto europeo y se han visto muy beneficiadas: Las clases medias han dado estabilidad a la UE y son el soporte más seguro para todo Estado democrático. Y en estos años de crisis han mostrado desconfianza y temor.

Hecha esta reflexión y crítica con convicción, aun así, debo reconocer que no todo se hace mal y no estamos completamente indefensos en la globalización, y gracias a la UE, en concreto a la guardiana de los Tratados que es la Comisión Europea, nos ha defendido en estos años frente a gigantes tecnológicos en la medida en que han conculcado obligaciones fiscales o han abusado de su posición dominante. Al fin y al cabo, las obligaciones fiscales traducen un valor imprescindible de solidaridad, casi me atrevo a

decir de comunicación de bienes –como decía la Escuela del Derecho de Gentes de mi Universidad de origen, la ocho veces centenaria Universidad de Salamanca.

Se ha sancionado o abiertos expedientes de sanción a Microsoft –al menos en tres ocasiones por más de 1.500 millones de euros–, Amazon (devolver 250 millones de euros a Luxemburgo), Apple (con una denuncia por 13.000 millones de euros en ventajas fiscales en un país que tuvo que ser rescatado...), y sancionó a Google con una multa de 2.424 millones de euros... Empresas, en definitiva, incursas en importantes procedimientos sancionadores abiertos por la Comisión Europea por infracción masiva de sus obligaciones fiscales en la UE, por violar las normas de leal competencia o por abuso de posición dominante. Debo reconocer que nos ha protegido como nunca lo hubieran podido hacer nuestros Estados.

Pero necesitamos más protección y es posible: la propia Comisión Europea lo ha reconocido esta primavera en su «*Reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*» (10.5.2017) aceptando que los «beneficios no se distribuyen equitativamente», que hay que «reescribir el código normativo mundial de forma que el libre comercio pase a ser comercio justo», que hay que «actuar con decisión contra las prácticas desleales»⁶. Necesitamos una UE protectora porque muchos países en Asia no comparten las exigentes normas en materia de empleo, seguridad o medio ambiente y hacen *dumping* social y medio ambiental. La misma Comisión reconoce que necesitamos una UE protectora fomentando valores y estándares rigurosos en terceros países y protectora de los ciudadanos europeos frente a las prácticas desleales. Se sabe que la UE, en sus casi setenta años de historia, maneja bien ampliar el mercado, crear libertad y apertura, romper barreras, pero la ingenuidad del libre

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_es.pdf

mercado unilateral tiene que transformarse, y es posible, en una Unión protectora que se base en una vieja norma del derecho internacional, el principio de reciprocidad, en el tratamiento del comercio y las inversiones europeas en el exterior.

Una Europa más social

Los nuevos proyectos e ideas más sociales se presentan en las iniciativas del presidente de la Comisión, Juncker, y del presidente francés, Macron⁷. Es una reivindicación que viene de lejos en favor de un desarrollo sensible de la dimensión social de la Unión. Aunque sigan siendo de soberanía nacional –dada la importancia de su financiación y caja única– se precisa una coordinación de los sistemas de seguridad social.

Y lo más urgente –y ya ha comenzado a notarse el signo de los nuevos vientos en la Comisión Europea de acercarse a la sensibilidad de la ciudadanía– es la rápida reforma de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores cuyas empresas se deslocalizan dentro de la UE para ejecutar contratos diversas llevando a decenas o cientos de trabajadores de la UE a otro Estado miembro, pero aplicándoles las reglas sociales y salariales de origen. La reforma adecuada es posible tal como la recién emprendida en estas semanas por la Comisión Europea, basada en el principio «a trabajo igual, igual salario en un mismo lugar de trabajo», y no en la aplicación de los convenios de empresa según origen nacional de los trabajadores europeos. A ella se oponían todavía países como Polonia, Hungría, Lituania, Letonia; otros países se han opuesto hasta los minutos previos de decidir su reforma (Rumania, Bulgaria, Eslova-

⁷ Una visión resumida y comparada en https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_-_deux_visions_une_direction_-_projets_pour_lavenir_de_leurope.pdf

quia, República Checa). Al emprender esta reforma se pone fin en ese punto caliente a la *fractura Este-Oeste*, entre los viejos socios y los recién llegados que pretendían una competencia social desleal.

También necesitamos que la UE estimule la generalización del salario mínimo nacional en todos los países de la UE y su convergencia progresiva, en la medida en que también las economías converjan; y la cobertura complementaria del seguro por desempleo mismo mediante un «fondo europeo de solidaridad» que propicie reformas en caso de crisis económica. El bienestar en la Unión no puede convivir con personas en exclusión social, por lo que actualmente se piensa en una renta mínima de inclusión en función de criterios objetivos y del comportamiento activo de los beneficiarios. Los ciudadanos todavía observan que el control y garantía en materia de seguridad alimentaria no es el deseable y que la Unión tiene tarea para garantizar a los consumidores una mayor calidad alimentaria frente a fraudes y negligencias ostensibles.

*Necesitamos una UE que asista a los Estados
para un adecuado control de las fronteras externas e internas*

Las fronteras –como tal espacio de delimitación de la soberanía– son responsabilidad exclusiva y primordial de los Estados, pero la UE no es ajena a ellas en la medida en que las normas del cruce de las fronteras es una competencia compartida.

El ciudadano del común ha percibido que el sistema de control de fronteras exteriores no protege y que se han recuperado las interiores. Reclama la función legítima de toda frontera: protección. No es un elemento de separación; la frontera representa entre Estados democráticos un equilibrio entre seguridad y libertad. La vuelta a las fronteras, tras la crisis de los refugiados, ha sido un símbolo de repliegue nacional y a la soberanía...

A la ciudadanía europea la crisis de los refugiados le ha ocasionado profunda perturbación y desconfianza, tanto por la presión migratoria como por la pasividad ante el drama de los refugiados, ya fuera su postura favorable a la generosa solidaridad, ya fuera partidaria del freno y control de las fronteras.

Proyectos para una reforma del asilo aparecen en las propuestas de la Comisión y del presidente Macron, entre otras con la creación de una Agencia u Oficina de Asilo si bien su cometido material no es claro. Desde octubre de 2016 hay una policía y guardacostas europea de fronteras si bien algunos proyectos de futuro tratan de potenciar esa vía. Necesitamos una mayor integración de las políticas de migración mediante una mejora sustancial de la conectividad de datos y ficheros o de los documentos de identidad para asegurar un control efectivo de las fronteras exteriores que permita la recuperación de la libertad de movimiento entre los Estados miembros.

Una Unión que asista para ir juntos contra el terrorismo

La seguridad interna y externa es competencia exclusiva de cada Estado miembro. Esa responsabilidad primera no impide que sea la lucha contra el terrorismo un interés general y común a la UE, y que haya un deber explícito de solidaridad (art. 222 TFUE).

La ciudadanía ha percibido fallos clamorosos de seguridad interior y exterior en la lucha contra el terrorismo yihadista. Ha sido testigo de la facilidad con que se mueve ese terrorismo para traer a nuestros barrios el teatro de las operaciones de una asimétrica guerra terrorista.

La UE está en la mejor situación para asistirnos en la UE en la lucha contra el terrorismo mediante la acción coordinada. Y naturalmente esperamos una cooperación policial mejorada, y mayores

poderes para Europol y Eurojust. En especial, Europol en la tarea de poner en común información hasta el punto de que pueda asumir las tareas de una fluida agencia de inteligencia e información.

La reciente aprobación y establecimiento de una Fiscalía Europea –aunque mediante una cooperación reforzada limitada a veinte Estados⁸–, primero para la lucha contra el fraude fiscal tal como se limita en el proyecto inicial en curso y en la previsión del Tratado (art. 86.1 TFUE), es una nueva oportunidad para mejorar la coordinación y persecución del delito. Una vez eche a andar formalmente su jurisdicción, es muy probable que pudiera extenderse al terrorismo y la lucha contra la delincuencia organizada, incluida la prevención y lucha contra la propaganda yihadista y de odio en Internet, al prever el Tratado la posterior extensión de su competencia a esos dos ámbitos tan deseados de cooperación estrecha (art. 86.4 TFUE).

Necesitamos una UE de la defensa

Aunque la defensa de cada Estado miembro es competencia soberana nacional, la Política Común de Seguridad y Defensa ha sido asumida por la UE. Más allá del plano jurídico (art. 42 TUE), debe ser una prioridad la seguridad de los ciudadanos y de la propia Unión, más aún tras la prevista retirada británica al perder a un Estado miembro que dispone de la cuarta potencia militar mundial y su capacidad disuasoria nuclear.

Aunque parezca un juego de palabras, en materia de defensa debemos pasar a la ofensiva. La UE tiene la oportunidad de afron-

⁸ No participarán Polonia, Hungría, Suecia, Dinamarca, Irlanda, Malta y Países Bajos, si bien puede que se sumen alguno de estos Estados antes de su adopción definitiva o con posterioridad.

tar su autonomía estratégica. Francia no puede sentir soledad estratégica al asumir la carga de la defensa en solitario, con el limitado y decidido apoyo de España. La propuesta francesa de una fuerza de intervención común (fuerza de defensa operacional en el proyecto Juncker), junto a un presupuesto de defensa común y un fondo europeo de Defensa es un gran proyecto de futuro.

En materia de Defensa, no podemos seguir dependiendo sólo de la OTAN. Sin menoscabar el vínculo atlántico, necesitamos soluciones europeas y capacidades europeas para la seguridad y la defensa. Tenemos que afrontar juntos la vigilancia común, investigación común, racionalizar y estandarizar la producción de armamentos, racionalizar su compra y distribución... no hay que gastar más; hay que gastar juntos y gastos compartidos por todos (*pooling and sharing*).

Tras el deterioro de las condiciones de seguridad en 2014 y 2015 ha cambiado el enfoque de la seguridad. Por un lado, la UE es cada vez más propensa a asumir una parte mayor de la carga de la seguridad global ante la prioridad estratégica de Asia para los Estados Unidos. Por otro, la UE y el mundo occidental han tenido que reordenar sus prioridades en torno a la protección de nuestro modo de vida y las fronteras exteriores más allá de su sentido técnico jurídico del territorio.

La ciudadanía europea exige respeto a nuestros valores, preservar nuestro modo de ser y de vivir, así como la independencia e integridad de nuestros Estados. Sin seguridad no cabe ni la libertad ni la prosperidad. La seguridad y defensa no se garantiza de forma aislada por un Estado, ni siquiera por los mejor dotados militarmente. Es bien sabido que en el concepto de seguridad contemporáneo los riesgos no son sólo militares ni se pueden examinar aislando nuestros Estados de los análisis referidos a la estabilidad social, económica, política y ecológica de los Estados vecinos.

Probablemente, el mayor riesgo para la UE es el colapso de los Estados en su vecindad ampliada (Oriente Medio, Asia, norte de África y Sahel), pues en ellos anidaría un expansivo terrorismo global y multiplicaría las migraciones. Ciertamente la dominación militar no es el único medio eficaz en el medio y largo plazo para los retos como son el terrorismo yihadista infiltrado en nuestras sociedades o los Estados desestructurados y los Estados fallidos. En todo caso, la acción militar será necesaria sólo en casos extremos con evaluaciones muy exigentes sobre consecuencias y proporcionalidad. Pero está claro, o nos ocupamos juntos del entorno o el entorno se ocupará de nosotros.

Necesitamos mejorar el funcionamiento y la democracia en la Unión

En la democracia no hay techos, siempre cabe perfeccionarla. La Unión Europea ha sido y es un éxito. Como reconoció la primera ministra británica, Theresa May, en un discurso ante el cuerpo diplomático en Londres a finales de enero de 2017; dijo que se van porque no comparten el ritmo, la profundidad y consecuencias de la integración en la soberanía nacional. No porque la UE sea un fracaso o no funcione bien y democráticamente⁹.

Pero el fortalecimiento de la democracia europea no puede ser a expensas del debilitamiento de la democracia nacional, y viceversa. Deben mejorar ambas. No se puede seguir la teoría de los «vasos comunicantes», de modo que lo que una gana lo pierda la otra. Abandonemos el tópico de *más Europa*. Al reclamar un mejor fun-

⁹ Alocución de la *Premier* Theresa May al cuerpo diplomático en Londres el 17 de enero de 2017; también con traducción oficial al español, <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

cionamiento y una mayor democracia no hablaré de «refundación» ni de «más Europa», términos que sólo son aceptables si lo hacemos con el valor convenido de propugnar una profundización y mejora del complejo sistema de integración. Ese eslogan posiblemente esté entre las causas de nuestros males al haber provocado por inercia el vaciado de competencias de los Parlamentos nacionales en los últimos veinte años. En el marco del relanzamiento del proyecto europeo *postbrexit* el presidente de la Comisión, Juncker, habla de «reparar» y el presidente francés Macron de «reconstruir».

Más Europa, por sistema, ha hecho perder consistencia a la democracia en nuestros Estados y, con ello, la asunción de responsabilidades de los gobiernos nacionales y regionales ante los Parlamentos nacionales y regionales.

La atribución de competencias a la UE es a costa de los poderes locales, o de los regionales de tanta raigambre en algunos Estados europeos (Alemania, Austria, Italia, o España), o de los Parlamentos nacionales. Y las materias atribuidas a la UE se alejan del control más próximo de los ciudadanos; hay otros controles en la UE, cierto, pero se aleja del núcleo ciudadano y vacían de competencias decisorias y de control político a los parlamentos nacionales y regionales.

Tiene que haber una clara necesidad para aumentar las competencias de la UE en una futura reforma de los Tratados: cuando sean necesarias por la dimensión europea del problema y objetivo para asegurar su consecución común. Las competencias que estrictamente necesitemos ejercer en común. Sólo se deben trasvasar del seno regional o nacional competencias que permitan mejoras para los ciudadanos; lo que se precise para el bienestar y seguridad de los ciudadanos es lo que se puede y debe atribuir a la UE. Sólo el interés común europeo justificará nuevos vaciados del ejercicio de la soberanía nacional de los pueblos europeos a favor de las instituciones democráticas europeas. No más ni mejor Europa en abstracto, sólo la Europa necesaria para los ciudadanos en el marco de una Europa

responsable. Esa manida propuesta es un mero tópico banal tan simple intelectualmente como torpe políticamente que ha dado carnaza a los populismos. Ese vacío ha sido caldo de cultivo del populismo. Ese lema simple es una amenaza para el ingenioso sistema de poderes en red que constituye la original integración europea.

La democracia en la UE es de calidad no inferior a la democracia nacional. Pero como todas ellas es mejorable. Sin embargo, la larga crisis, en especial la de las deudas soberanas ha dejado aflorar unas preocupantes «zonas de sombra» en la gestión económica del Euro. Se precisa una democracia parlamentaria europea fortalecida, capaz de ejercer un control democrático europeo sobre la gestión colectiva de la Eurozona por los gobiernos. El Consejo del Eurogrupo y las cumbres del Eurogrupo –apenas reguladas en los tratados– deben actuar conforme a los principios de transparencia, control del PE y justiciabilidad o control judicial de sus actos. El patrimonio constitucional europeo exige que no haya poder sin responsabilidad, con todas las responsabilidades y garantías. En la UE no puede haber poder sin responsabilidad parlamentaria y judicial, así como sometida a garantías de transparencia.

También necesitamos más eficacia en materia económica-financiera una suerte de Ministro de Hacienda Europeo, que reúna las funciones de Presidente Permanente del Eurogrupo y de Vicepresidente de la Comisión para Asuntos Económicos y Financieros (lo que es posible sin reforma de los tratados mediante un acuerdo interinstitucional entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión).

El abandono británico de la UE dejará 73 escaños en el Parlamento Europeo lo que obliga a una reforma del derecho originario sobre su composición en la primavera de 2019 y la forma de elección predeterminedada por Estados. La propuesta de una lista transnacional con las 73 vacantes gana adeptos a título de ensayo de cara a reformas más ambiciosas para que a partir de 2024 la mitad se elijan en listas transnacionales.

Caben otras reformas que no requieren cambios en el derecho primario, como es la opción de fusionar los cargos de presidente de la Comisión y del Consejo Europeo, lo que neutralizaría el exceso de intergubernamentalismo que rezuma el Consejo Europeo tras la reforma de Lisboa. O la imprescindible utilización de las pasarelas previstas en los tratados para favorecer la toma de decisiones por mayoría cualificada en una decena amplia de casos que todavía utilizan la unanimidad o revertir la veintena amplia de bases jurídicas que prevén el procedimiento legislativo especial –con predominio del Consejo– en legislativo ordinario en igualdad entre Parlamento y Consejo (art. 48.7 TUE). Es poco congruente reformar los tratados cuando todavía están por aplicar novedades de la reforma de Lisboa.

Una mayor participación de los parlamentos nacionales en el proceso europeo de la toma de decisiones será una clave de esta profundización sin dañar la democracia nacional. El control de la subsidiariedad mediante el mecanismo de alerta temprana, siendo un verdadero avance desde la reforma de Lisboa, sin embargo, es limitado en su carácter negativo pues los informes negativos de las cámaras parlamentarias nacionales se emiten cuando estiman que hay un exceso en la propuesta europea y se centra en el principio de subsidiariedad («cartulinas amarillas»). Este mecanismo debería extenderse a la prueba de proporcionalidad, en la lógica del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Y especialmente debería ser receptivo de la práctica ya iniciada por algunos Parlamentos nacionales, de manera informal, de un mecanismo de la «tarjeta verde», por el que las cámaras parlamentarias propondrían enmiendas y sugerencias a las propuestas europeas ampliando de forma positiva su participación en la formación de los actos. Igualmente, es posible sin reforma de los tratados abrir la presencia y participación en el discurso del «estado de la Unión» del presidente de la Comisión Europea y en

el debate de prioridades de la UE. Y debemos tener cuidado al hablar de refundación pues los fundamentos de la UE son excelentes, las cuatro libertades no deben ser demolidas; el sistema de libre circulación de personas y mercancías y el conjunto del mercado interior tiene un fuerte respaldo ciudadano en los eurobarómetros. Además, hace tiempo que estoy convencida de que no debemos vivir con la frustración de una Europa en constante refundación ni bajo el absurdo de la retórica del reincidente nuevo comienzo.

Además, hay que ir fijando y estabilizando el proceso: a los europeístas siempre nos falta un tratado, forma parte de un cierto fundamentalismo europeísta, siempre de forma obsesiva exigimos nuevas reformas, cuando aún no hemos apreciado ni dejado asentar las anteriores. Seamos conscientes de la fatiga que produce la idea del horizonte infinito. La reforma de los tratados es un instrumento, no un fin en sí mismo. Europa ha estado obsesionada con las reformas, con renovar su base constitucional, justo lo contrario de lo sucedido en la España constitucional.

La verdad es que los europeístas y los medios de comunicación, aunque por motivos distintos, siempre ven enferma a Europa. Pero a mí me parece que Europa se parece cada vez más al enfermo imaginario de Moliere, y como éste, está sana, no voy a decir como un roble, aunque los europeístas y los medios estén obsesionado con sus supuestos males y pasen la vida recetando reformas y más reformas. Hace tiempo me pregunto si la democracia europea ¿necesita un apoyo constante y explícito de la ciudadanía?

El proceso nació bajo el impulso del apoyo ciudadano en el pasado siglo y sigue teniendo una generosa aceptación, incluso en sus horas bajas, y tampoco necesita expresarse de la misma forma que tras la Segunda Guerra Mundial.

La autocomplacencia del proceso que logró la paz y el bienestar de varias generaciones en los sesenta años «juntos», no satisfacen a la opinión pública como relato actual; no obstante, esos

logros siguen siendo valorados como los más positivos por los ciudadanos.

Para las generaciones de europeos nacidas después de la Caída del Muro de Berlín, la paz y el bienestar, los dos bienes públicos imprescindibles en toda sociedad, no son proyectos de futuro, sino *activos patrimoniales* que hay que proteger, forman parte de nuestro acervo político, de nuestra conciencia europea.

Pero como no se puede vivir de rentabilidades pasadas que, como es sabido, no garantizan las futuras, claro que la UE necesita progresar a partir de lo que es ahora. Sin renunciar a lo que fue, sin hacer tierra quemada del pasado, para emprender nuevas empresas, nuevos caminos que sigan transformando la sociedad europea. Hay que pensar en iniciativas que hagan volver a creer en la Unión, que recuperen la confianza de la ciudadanía, a ser posible que emocionen a los europeos¹⁰, que generen sentimiento de compromiso y pertenencia con los valores europeos.

Frente a la Europa «existencial» o finalista, es decir, la Europa volcada en los grandes proyectos y ambiciones de futuro —la del pasado, la que existió entre 1950 y el 2000—, en este nuevo siglo acabó triunfando la idea de la Europa «instrumental» incluso antes de la misma crisis, menos ambiciosa, pero que se concentra y brega en solución de los problemas inmediatos.

Sin duda, espoleadas por el *brexít* —y también por el presidente Trump—, que están sirviendo como motor federador de Europa, ahora, las instituciones europeas y nuestros Estados combinan la Europa *instrumental*, la que resuelve día a día, con la Europa *finalista* que piensa en las ambiciones de futuro.

¹⁰ Como fue la multitud de banderas de la UE, junto a la senyera catalana y la bandera española, exhibidas por los manifestantes por la concordia en Cataluña los días 8 y 29 de octubre de 2017 que expresaban la triple identidad de los ciudadanos de la UE.

Y sin duda, tras el *brexit* han brotado proyectos de futuro para una Unión que ya está muy avanzada. Ya me he referido a los proyectos del presidente de la Comisión, Juncker, volcados en el discurso sobre el estado de la UE y varios debates con ideas relevantes del presidente francés Macron. Vuelve la Europa finalista, la de los proyectos. Tras la firme posición del Consejo Europeo en la primavera de 2017 para negociar con el Reino Unido con unas prioridades claras y reconfortantes, basadas en primero los ciudadanos y nuestras empresas¹¹, han renacido los proyectos y nuevas ideas para profundizar, ha renacido la Europa existencial de la mano de la Europa finalista en la efervescencia de ideas del llamado eje Paris-Berlín-Bruselas, una entente esperanzadora entre Francia, Alemania y la Comisión Europea para relanzar el ya muy avanzado proyecto europeo.

Al fin y al cabo, «*europos*» significa «el que ve lejos» (así calificaba Homero al dios Zeus), el que se entusiasma con renovadas ambiciones, nuevas metas, nuevas fechas-faro, tan del gusto de la UE. Ante la adversidad, la UE ha reaccionado. Ha conjurado el peligro de la pasividad, la muerte por descuido. La UE hoy quiere estar más cerca de sus ciudadanos, al tiempo que asumirá un papel más global. La integración europea es una tarea colectiva y constante. En la UE, los Tratados constitutivos son una construcción intergeneracional constante; no quedó todo atado y bien atado. Se busca atraer a cada generación y que se sienta implicada en la evolución, en reformas constantes, en su acomodo por todos y en la mejora del proyecto por cada generación.

Es la idea de la Europa «inacabada» –por ello, tan fascinante como el Templo de la Sagrada Familia de Gaudí–, un proyecto abierto a las generaciones nuevas y a las futuras que están llama-

¹¹ «Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE», Consejo Europeo, 29 de abril de 2017, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>

dos a aportar su contribución y sentirse cómodas y coautoras. Nada está cerrado, es una mezcla de lo ideal y lo real, un pacto entre lo necesario y lo posible en cada momento.

Después de sesenta años, la UE presenta un balance apabullante: Somos el siete por ciento de la población mundial, generamos el veinte por ciento de la riqueza, y los veintiocho Estados, junto con la UE suponen el cincuenta por ciento del gasto social total mundial, en educación, sanidad, ayudas y prestaciones sociales, ayuda humanitaria.... Es decir, en igualdad y solidaridad. Veintiocho Estados hacen tanto como el resto del mundo, los restantes 170 Estados entre los que incluyen a Estados Unidos, Canadá, resto del mundo occidental, Rusia, China, y el conjunto de los continentes...

Tengamos, pues, el valor de estar orgullosos de nuestros propios logros, que han convertido a nuestro continente en el mejor lugar del mundo y en el mejor momento de la historia de los seres humanos. Tengamos el valor de oponernos a la retórica de los demagogos que afirman que la integración europea sólo beneficia a las élites, que la gente corriente sólo ha sufrido como consecuencia de ella y que los países saldrán adelante mejor en solitario que unidos.

No hay sustituto ni alternativas para la igualdad, la libertad y la solidaridad en el seno de la Unión. Y ningún sistema, ninguna alianza o Estado aislado se puede cerrar al mundo moderno sin conocer el fracaso o el colapso.

A. M. M.

Las ideas esenciales de este trabajo fueron expuestas y debatidas por la autora el 19 de junio de 2017 en un reducido «Grupo de Reflexión sobre el Futuro de la Unión Europea» en la sede de la Comisión Europea en Madrid. El texto actual comprende el desarrollo y concreción de aquellas ideas que, a su vez, conformaron la conferencia inaugural del curso 2017-2018 de la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón.