

LA EROSIÓN ESTATAL DEL MERCADO INTERIOR Y DE LA CIUDADANÍA DE LA UNIÓN*

*Carlos J. Moreiro González***

SUMARIO.- 1. Introducción. 2. Los límites del gradualismo económico. 3. ¿Una ciudadanía común, sin co-soberanía ni solidaridad? 4. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea no dispone en la actualidad de las competencias y los mecanismos para frenar el creciente proceso de destrucción de los medios de creación de la riqueza y de socavamiento del bienestar social que aflige a muchos de sus Estados Miembros, y, muy especialmente a los Estados meridionales.

Esta circunstancia se ha convertido en el argumento más recurrente a la hora de impugnar su utilidad por amplios sectores de la opinión pública (y publicada). Dada la específica configuración de los pilares que sostienen la legitimidad del sistema de integración económica, jurídica y política creado hace más de 60 años, ello supone un baldón que fomenta el desapego de los ciudadanos hacia los valores y objetivos de un proyecto que, paradójicamente, fue ideado para garantizarles altos niveles de vida y un estándar de seguridad que alejara el peligro de la conflictividad social permanente.

Como premisa para cualquier reflexión acerca de las causas del actual estado de inercia que atraviesa el proceso de integración europea, debe subrayarse que la Unión actúa sobre la base de competencias atribuidas por sus Estados miembros (Artículos 1, 4 y 5 del Tratado de la

* Basado en el artículo presentado en el seminario organizado por la Fundación Rafael del Pino el día 28 de enero de 2013, titulado “¿Hacia dónde va la Unión Europea?”.

** *Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid.*

Unión Europea (TUE), y, Artículos 2-6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Consiguientemente, la Unión no dispone del libre ejercicio de la independencia soberana que suele facilitar la adopción más eficiente de políticas públicas de respuesta para atajar la grave crisis económica y financiera que padecemos, y del que si disponen, sin embargo, los Estados-nación. Todas las actuaciones supranacionales deben atenerse a un guión estrictamente marcado por los Tratados, lo cual obliga generalmente a adoptar las decisiones normativas mediante largos y complejos mecanismos que atenúan su impacto sobre los cambiantes escenarios macroeconómicos nacionales.

A la postre, la clave de bóveda que sostiene la lógica de la integración , a saber, la atribución (condicional) de ámbitos de soberanía de los Estados a un marco de decisión común de naturaleza supranacional, se ha quedado pequeña para sostener el inasumible conjunto de misiones que tiene atribuidas hoy en día la Unión Europea.

Por otro lado, son cada vez más evidentes las incongruencias de la bases que impulsan (?) la integración política a la luz de la reorientación estatal consagrada en el Tratado de Lisboa.

El propio Tribunal de Justicia, que levantó el velo internacional de los fundamentos jurídicos de las Comunidades Europeas para mostrar su especificidad supranacional en las Sentencias Costa (1964) y Van Gend & Loos (1963), es hoy una jurisdicción demediada tras la rebelión de varios Tribunales Constitucionales de los Estados miembros, y el sometimiento a la autoridad del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el ámbito de aplicación del Convenio. La ortodoxia funcionalista que alumbró los dos primeros decenios de la integración ha dejado paso paulatinamente a un modelo ecléctico de muy difícil catalogación.

Ante los evidentes síntomas de agotamiento de los materiales, es inaplazable una refundación del sistema Jurídico e Institucional de la Unión, que sea un fiel reflejo del compromiso real de sus Estados miembros y de sus ciudadanos con los valores y objetivos de la Organización, y que responda eficazmente a los retos de la mundialización.

Esta contribución identifica diversos obstáculos nacionales para el desarrollo de dos elementos fundamentales de la integración europea: el mercado interior y la ciudadanía de la Unión.

Como soluciones más viables, propongo una aplicación coherente del Principio de Cooperación Leal (Apartado tercero del artículo 4 del TUE), el fortalecimiento de la supervisión supranacional sobre la implementación del marco normativo relevante a estos efectos, la limitación del protagonismo institucional del Consejo Europeo como fuente de «soft law», y, la creación de mecanismos financieros que contribuya a la cohesión social de la Unión.

2. LOS LÍMITES DEL GRADUALISMO ECONÓMICO

El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), Roma, 1957, estableció una metodología planificadora tardocapitalista cuyo principal exponente son los objetivos del Artículo 2, consecución del pleno empleo, el crecimiento económico y la estabilidad de los precios, generalmente denominado como «el triángulo mágico» de la economía¹. Paradójicamente una vez proclamada esta encomiable panoplia de objetivos, el Tratado se desentendió de establecer cualquier otra referencia sustantiva que hiciera verosímil su implementación.

Ninguna disposición del TCEE atribuyó a las Instituciones Comunitarias los medios necesarios para desempeñar las funciones propias de los poderes públicos en las economías occidentales de la postguerra, a saber, contribuir a la eficiente asignación de los recursos mediante el libre juego del mercado, en un contexto de estabilización económica y de redistribución de la riqueza interna².

En realidad, dicho Tratado se circunscribe a establecer los mecanismos para la consecución de un «pseudo-Mercado Común», o, si se prefiere, una «Unión Aduanera Reforzada».

Habida cuenta de la misión prioritaria atribuida por el Tratado de la CEE durante el periodo inicial del proceso de integración, el marco jurídico fundamental se concibe como mero instrumento de regulación que garantice la aplicación de las cuatro libertades económicas en el territorio de los Estados Miembros³.

¹ IPSEN, H. P.: *EurGR*, Tübingen, 1972; OPHÜLS, C.F.: “Die EGV als Planungsverfassungen”, en KAISER, J. H.: *Planung I*, Baden-Baden, 1965; REUTER, P.: *OEur*, París, 1970; etc. Otros autores hablan de un «cuadrado mágico», ya que subrayan también el equilibrio de la balanza exterior entre los objetivos del citado Artículo 2 del TCEE, vid. PELKMANS, J. en VVAA: *Integration Through Law*, Berlín-Nueva York, 1986.

² MUSGRAVE, R.: *The Theory of Public Finance*, Nueva York, 1959.

³ ZULEEG, M.: en VVAA, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Vol. I, Baden-Baden, 1991.

Haciendo de la necesidad virtud el Tratado sigue la lógica del gradualismo, que confía el liderazgo del proceso de integración a la cooperación entre los poderes públicos internos y supranacionales, en detrimento de la iniciativa privada. El factor tiempo adquiere sobre el papel una gran relevancia instrumental ya que la integración se concibe como un proceso irreversible y escalonado en el que tras la consecución de los objetivos de funcionamiento del Mercado Común, deberían de atribuirse a las Instituciones europeas las competencias necesarias para la consecución de una Unión Económica y Monetaria⁴.

Muy pronto la realidad demostró la falacia de estos planteamientos: la crisis de la «silla vacía» (1965), en la que Francia abogó por mantener la unanimidad en aquellas decisiones que supusieran un interés esencial para un Estado Miembro ante el tránsito a una nueva etapa de la integración que exigía la adopción de decisiones por mayoría cualificada, se cerró en falso, un año después, mediante el compromiso de Luxemburgo.

De forma similar, comenzaron a romperse las costuras jurídicas que parecían garantizar la evolución inmediata desde la Unión Aduanera al Mercado Común (hoy Mercado Interior), colapsando los presuntos «automatismos» del sistema, y obligando a una revisión periódica de los medios de acción y de los propios objetivos. Ni la entrada en vigor del Acta Única Europea (1986), ni los consecutivos planes de «relanzamiento» del Mercado Interior⁵, han logrado sentar las anheladas bases de la creación de riqueza y de la competitividad a nivel global de la Unión Europea. Por el contrario, se amplía la brecha entre la prosperidad, el estancamiento y la recesión económica que aflige a algunos Estados miembros⁶, y se replican las distorsiones nacionales de las reglas de funcionamiento del Mercado Interior. Desgranaré algunos ejemplos:

i) Las previsiones de los Tratados Constitutivos sobre la libre circulación de capitales, modificadas sustancialmente con la celebración del Tratado de Maastrich (1992), y que actualmente se consagran en los Artículos 63-66, y, 75 del TFUE, han sido el fundamento de numerosas normas de Derecho Derivado que plasman una dicotomía de difícil resolución:

⁴ MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: *Organización del Mercado e Integración Europea*, Madrid, 1998, espec. pp. 98-105 y 112-113.

⁵ V. gr. Informe MONTI (Bruselas, 9.5.2010); Acta del Mercado Único (COM (2011) 206 final; Mejorar la Gobernanza del Mercado único, COM (2012) 259; y, Acta del Mercado Único II, COM (2012) 573 final. En ésta última Comunicación, la Comisión Europea reconoce que, ni se han adoptado la decisiones previstas en el Acta I, con especial menoscabo de los objetivos en el ámbito de los servicios y de las redes, ni los Estados miembros cooperan lealmente en la implementación de las decisiones ya adoptadas... No obstante, propone otras doce medidas en los sectores del transporte por ferrocarril, aéreo y marítimo, de la energía, de los servicios de empleo, sobre la financiación y la insolvencia empresarial, de los servicios de pago y de los servicios financieros, de la contratación pública y de la protección del consumidor.

⁶ Véase, Banco de España (BdE), *Informe anual 2012*, Punto 1; igualmente, BdE, *Indicadores económicos*, Madrid 3 de Mayo de 2013.

liberalización v. control de los movimientos de capital y de los pagos corrientes. Esta circunstancia explica la discrecionalidad estatal a la hora de interpretar el alcance de las excepciones de orden y seguridad públicas, y, más recientemente, el de la noción de «seguridad nacional», introducida por el Artículo 4.2 del TUE.

Sin detenerme ahora en la abundante jurisprudencia del TJ que condena de manera sistemática las discriminaciones por razones de nacionalidad, quiero subrayar la recalcitrante conducta de los gobiernos para defender a sus «campeones nacionales» mediante la resurrección de la saga de las «acciones de oro».

Como es sabido, la meticulosa persecución de éste fenómeno ilegal por la Comisión Europea y la cabal actuación del TJ, desenredaron el denso entramado normativo interno que con dicha finalidad y de forma casi generalizada, mantenían en vigor los Estados miembros.

Resulta poco aleccionador, no obstante, que dos países fundadores de las Comunidades Europeas, persistan en su rebeldía y quiebren la disciplina común mediante la adopción de decisiones controvertidas. Así, el Decreto Ley 21/2012, aprobado por el Gobierno italiano en marzo de 2012, faculta al ejecutivo para paralizar operaciones de control extranjero de empresas estratégicas ya privatizadas (sector de la Defensa), y, a establecer ciertas condiciones operativas si se trata de la adquisición de empresas en el sector de la energía, los transportes y las comunicaciones. Todo ello, “en caso de amenaza efectiva de graves perjuicios para los intereses esenciales de la seguridad nacional”⁷.

No menos sorprendente resulta el caso de Alemania, ya que, a pesar de haber sido declarada ilegal por el TJ, la conocida como «Ley Volkswagen»⁸, no fue derogada ni modificada por las autoridades competentes⁹, sirviendo de medio para el control nacional de

⁷ Por cierto que la tolerancia de la Comisión Europea en este caso contrasta con su celo al exigir al gobierno de Portugal sustituir su normativa interna, que, formulada en términos similares, era claramente discriminatoria, por el vigente Decreto de 2 de julio de 2011 que abre totalmente sus empresas estratégicas al control extranjero. ¿Tendrá que ver la aplicación de esta doble vara de medir con la recepción de la ayuda de 78 mil millones de Euros del paquete europeo de Rescate a la economía portuguesa durante el mismo año?

⁸ Aprobada en 1960, faculta al Gobierno de Baja Sajonia, que controla 20% del capital social de Volkswagen a ejercer el derecho a veto, mientras que, de conformidad con la normativa alemana, el ejercicio de este derecho en el resto de las sociedades exige controlar un mínimo del 25% del capital social.

⁹ La Comisión Europea decidió, el 25.11.2011, demandar a Alemania ante el TJ por no modificar dicha ley, solicitando la imposición de dos multas: una de 31.114,72 € por día desde la fecha de la condena en 2007, hasta que se produzca el cambio normativo pertinente, y, otra de 282.725,10 € diarios desde la adopción de la Sentencia en el caso de autos.

esta empresa automovilística al urdir un «Holding» con Porsche¹⁰. ¿Es verosímil el dato de que, por primera vez en su historia, VW haya superado la cifra de 9 millones de ventas en 2012, lo que supuso un incremento del 11,2% frente a 2011¹¹?; ¿es el resultado de la mejora en competitividad o de una competencia desleal vehiculada mediante ayudas públicas encubiertas?...

ii) Uno de los corolarios de la violación sistemática por los Estados miembros del Principio de cooperación leal (Artículo 4.3. del TUE), que acaba de reseñarse en el caso del bloqueo a la libre circulación de capitales, son los preocupantes datos relativos a la apertura de procedimientos de infracción por transposición tardía.

A la luz de los Informes de la Comisión Europea, COM (2011) 588 f, y, COM (2012) 714 f., respectivamente, en 2010 se abrieron casi cien procedimientos que afectaban a normas del Mercado Interior, y, en 2011, se duplicaron (casi doscientos), con un elevado impacto en el sector servicios, y, más concretamente en los servicios financieros...¹²

Precisamente, buena parte de los flecos que desdoran el Acuerdo sobre la Unión Bancaria¹³, traen causa en la exclusión del ámbito de la supervisión supranacional a numerosas entidades consideradas no sistémicas por su implantación estrictamente local o regional. Pero sobre las que también recae, en su gran mayoría, la sospecha de haber recibido cuantiosas ayudas públicas para sanear sus balances financieros, sino incluso, como en el caso de Alemania, de otorgar financiación privilegiada a su entramado industrial («Landesbanken» → «Mittelstand»). La resiliencia nacional a la integración de los mercados financieros se ha envuelto en la bandera de la solvencia bancaria, y del resto de las entidades financieras, para

¹⁰ Volkswagen adquirió en 2009 el 49,9% de la gama deportiva de automóviles de Porsche, empresa que a su vez adquirió el 50,1% de Volkswagen. Al adquirir recientemente Volkswagen el 50,1% del negocio de automóviles de Porsche, ésta empresa queda como un holding de VW.

¹¹ Similarmente, Porsche incrementó sus ventas un 18,7% frente a 2011; véase la referencia completa en Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland, Wirtschaft, 14.1.2013.

¹² V. gr., Directivas sobre las instituciones de crédito –adoptadas para luchar contra los efectos de la crisis financiera, o la Directiva 2009/65/CE sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICUM), la Directiva 2003/41/CE sobre fondos de pensiones de empleo (FPE), etc.

¹³ Véanse los Puntos 6-12, ambos inclusive, de las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de octubre de 2012. EUCO 156/12, y, los Puntos 6-11, ambos inclusive, de las Conclusiones del Consejo Europeo de 13 y 14 de Diciembre de 2012, EUCO 205/12.

adoptar regulaciones proteccionistas que han yugulado el préstamo interbancario transfronterizo durante los años más duros de esta crisis económica¹⁴.

iii) En fin, las manifiestas ineficacias del funcionamiento del Mercado Interior por las deliberadas obstrucciones de los gobiernos y los parlamentos de los Estados miembros no redundan exclusivamente en el ámbito de las cuatro libertades económicas fundamentales (circulación de trabajadores, prestación de servicios, establecimiento y circulación de capitales y pagos corrientes), sino también en la falta de implementación de una política energética y de una política industrial común.

El encapsulamiento actual del mercado de la energía en Europa y la pervivencia de la planificación nacional como base de la creación y el desarrollo del tejido empresarial condicionan severamente el porvenir del crecimiento y la competitividad del conjunto de los Estados de la Unión.

Entre 2005 y 2012 los precios de la energía han aumentado en Europa un 30%¹⁵, y, suponen, junto con los costes laborales, la rémora más pesada que lastra la competitividad de la UE¹⁶.

Aunque las causas de esta situación están nítidamente identificadas¹⁷, los remedios pergeñados para erradicarlas distan mucho de ser los más adecuados. Configurado «ex novo» como una base de acción específica sobre la energía, el artículo 194 del TFUE establece varias reservas de soberanía que condicionan el ejercicio de esta política, adscrita además a la tipología de competencia compartida (letra i) del artículo 4.2 TFUE).

El impulso liberalizador supranacional, imprescindible para crear una infraestructura paneuropea del gas y la electricidad, armonizar sectorialmente el régimen de la contratación pública y la supervisión de los reguladores nacionales, así como la protección de los consumidores, estará sujeto, según lo dispuesto en el apartado segundo del citado artículo, a lo que dispongan los Estados miembros para determinar las condiciones de explotación de sus

¹⁴ Entre 2007 y 2012, se redujo un 50% disminuyendo también la utilización de colateral extranjero más de 20 puntos, véase, McKinsey Global Institute: “Financial Globalization, Retreat or Reset?”, Marzo, 2013, pp. 2-6.

¹⁵ Véase, Estudio sobre el funcionamiento de los mercados minoristas de la electricidad para los consumidores de la UE: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/market_studies/retail_energy_market_study_en.htm

¹⁶ Véase, *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*, Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE, Bruselas, Mayo de 2010, espec. las págs. 15-21 y 29-33.

¹⁷ Véase la “Medida clave 4” en la citada Comunicación relativa al Acta del Mercado Único II, COM (2012) 573 final, en pp. 9-10 y 20.

recursos energéticos, la elección entre distintas fuentes de energía, y, la configuración de la estructura general de su abastecimiento energético.

Por otro lado, la imparable tendencia a la desindustrialización de las economías europeas que, entre 2000 y 2012, en lo concerniente al porcentaje que representa en el valor añadido bruto de la Unión Europea se ha reducido hasta el entorno del 15% del PIB, debilita severamente la creación de riqueza, habida cuenta de que el 75% de las exportaciones de la Unión corresponden a las mercancías, y de que la innovación, otro factor clave para elevar la competitividad en una economía globalizada, está vinculada a la industria en un 80%¹⁸.

Para embridar la acción supranacional en estos ámbitos clave, se ha suplido la falta de bases jurídicas sustantivas en los Tratados con una panoplia pseudo normativa de gruesa ambición programática y escaso impacto regulatorio. Una marea de actos de «soft law» entre cuyos exponentes más reseñables, por su manifiesta inutilidad, cabe citar a la Estrategia Europa 2020 (Bruselas 3.3.2010), que fue adoptada para revitalizar la fracasada Estrategia de Lisboa (2000). En una suerte de novación inducida por las premuras de la crisis económica y fiscal de la zona euro, el Pacto por el Euro Plus, primero, y el Pacto por el crecimiento y el empleo, después, reiteran negro sobre blanco, los mismos objetivos y la retórica grandilocuente de la fallida Estrategia 2020¹⁹.

Lamentablemente, los dos últimos lustros del proceso de integración europeo están caracterizados por una lacerante aridez argumental incapaz de elaborar un relato verosímil frente a la crisis²⁰, y que bien pudiera denominarse como la era del «europeísmo líquido».

¹⁸ ¿Tendrá algo que ver la falta de una política industrial más integrada y cooperativa con el hecho de que la productividad laboral de la zona euro apenas se haya incrementado un 10% desde 1998, frente al 38% de los Estados Unidos?; o, en el hecho de que el progreso tecnológico sea casi imperceptible en la zona euro durante los últimos años mientras que supera el 1% en los Estados Unidos.

¹⁹ Véanse, respectivamente, las Conclusiones del Consejo Europeo de 24/25.3.2011, cit., y, el Anexo de las Conclusiones del Consejo Europeo de 28/29.6.2012, cit. sobre la cuestión, MOREIRO GONZÁLEZ, C. J.: *The Lisbon Process revisited: Equity Policies and the Europe 2020 Strategy*, Madrid, 2011, espec. pp. 15, ss.

²⁰ Resulta ilustrativo en este sentido un repaso de las Conclusiones de los Consejos Europeos celebrados desde Junio de 2007 hasta Diciembre de 2012, habida cuenta de su coincidencia con la eclosión de la crisis financiera y el estancamiento económico en Europa. Bajo el común denominador de la autocomplacencia y la falta de rigor, se suceden los amaños retóricos a los que es proclive la jerga eurocrática para eludir una severa rendición de cuentas de los Estados Miembros y de las Instituciones competentes de la UE.

Así, por ejemplo, sólo se ha reconocido expresamente la debilidad de las políticas de la UE contra la crisis en una ocasión, Punto I.1 de las Conclusiones de la Presidencia del consejo Europeo de 9.12.2011 (EUCO 139/11), (en adelante CPCE), al hablar del “empeoramiento de la situación económica y financiera”; un reconocimiento que se produce más de 5 años después del desencadenamiento de la crisis, y haciendo además gala de manifiesta ineficacia prospectiva, dado que, en el Punto 1 de las CPCE de 13/14.3.2008 (CONCL1-7652/08), se aseguraba que “los fundamentos básicos de la economía de la Unión Europea siguen siendo sólidos” (...) “esta evolución

3. ¿UNA CIUDADANÍA COMÚN SIN CO-SOBERANÍA NI SOLIDARIDAD?

Desde su creación en 1992 (Tratado de Maastricht) la ciudadanía de la UE²¹ configura una relación excepcional entre los nacionales de sus Estados miembros y la Organización Internacional, cuya finalidad es el reconocimiento y la salvaguardia de derechos civiles y políticos específicos.

No se trata, empero, de la forja de una “identidad política común”, ya que la ciudadanía de la UE es complementaria y no sustitutiva de la de los Estados miembros quienes, además, preservan su “identidad nacional” (Artículo 4.2 UE). Ciertamente, no existen precedentes de un fenómeno similar, ya que, el Estatuto de Ciudadanía de la UE junto con la Carta y las garantías jurisdiccionales, son los pilares de una verdadera Unión de Derecho. Pero, no son suficientes para lograr una Unión Política.

ha venido propiciada por las reformas estructurales emprendidas durante los últimos años en el marco de la Estrategia de Lisboa y los efectos beneficiosos del euro y del mercado único” (SIC).

Poco o nada se compadece esta aseveración con la evolución real de los acontecimientos... Las posteriores CPCE han venido reconociendo sucesivamente el fracaso del método de implementación del Mercado Interior, y la fragilidad de los mecanismos previstos para lograr los objetivos del Proceso de Lisboa.

En lo concerniente al funcionamiento del Mercado Interior son constantes las llamadas a la eliminación de obstáculos y la mejora de la supervisión institucional. V. gr. Punto 46 de las CPCE de 19/20.6.2008 (CONCL 2 11018/08), sobre el mercado energético; Punto 10 de las CPCE de 15/16.10.2008 (CONCL 4 14368/08), sobre la necesidad de proponer mejoras a la competitividad industrial, y, letras a) y d) del Punto 17 sobre el mercado energético; Puntos 8-15 de las CPCE de 11/12.8.2008 (CONCL 5 1271/08), que propugnan la combinación de ciertas medidas de estímulo frente a la amenaza de recesión con el desmantelamiento de trabas a la libre empresa y el aligeramiento de cargas impositivas; Punto 16 de las CPCE de 19/20.3.2009 (CONCL 1 78880/09); Punto 24 de las CPCE de 29.4.2009 (CONCL 1 78880/1/09), sobre la liberalización y la eficiencia del mercado energético; Punto 28 de las CPCE de 30.10.2009 (CONCL 3 15265/09), sobre la necesidad de introducir reformas para reforzar el mercado interno; Punto I.1 de las CPCE de 29.10.2010, EUCO 25/10; Puntos I.2- I.8 de las CPCE de 4.2.2011, EUCO 2/11, sobre la necesidad de cumplir los objetivos para implementar el mercado energético; Punto I.2 de las CPCE de 23/24.6.2011, EUCO 23/11; Letras a) y d) del Punto I.1 y Punto I.2 de las CPCE de 23.10.2011, EUCO 52/11; etc.

Las citadas CPCE de 9.12.2011 (Puntos I.2 y I.7), o el Punto 3 del Anexo de las CPCE de 28/29.6.2012, EUCO 76/12, reiteran el mantra de la profundización del Mercado Interior, remitiéndonos al primer semestre de 2013 para realizar la enésima evaluación de las medidas previstas, respectivamente, en el Acta del Mercado I, y, II,... que no se han implementado hasta la fecha (Puntos I.15 – I.17 de las CPCE de 13/14.12.2012, EUCO 205/12).

Similarmente, las innovaciones a las bondades de la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa se superponen sistemáticamente con los reconocimientos de la necesidad de revisión que difieren, indefinidamente, los logos sustantivos de su aplicación por los Estados Miembros. V. gr. Punto 14 de las CPCE de 19/20.3.2009, cit.; Puntos 14-18 de las CPCE de 29.4.2009, cit.; Puntos I.1 a I.6 y Anexo de las CPCE de 25/26.3.2010, EUCO 7/10; Punto I.4 de las CPCE de 23/24.6.2011, cit.; Punto I.3 de las CPCE de 9.12.2011, cit.; Puntos 1 y 2 del Anexo de las CPCE de 28/29.6.2012, cit.; etc.

²¹ Los derechos y libertades del Estatuto de la Ciudadanía de la UE se regulan dispersamente en varios instrumentos del Derecho Primario (Preámbulo y artículo 1 y 9-11 del TUE, artículos 11, y 18-25 TFUE, y, artículos 39-46 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (en adelante la Carta), así como en diversas normas de Derecho Derivado, y han sido interpretados exhaustivamente por el TJ.

La indiscutible federalización jurídica de Europa que se vehicula progresivamente con el fortalecimiento de los citados pilares, no puede ocultar el fracaso derivado del desmembramiento del “Demos” europeo. Los límites del gradualismo también se manifiestan en este ámbito del proceso de integración²².

La ciudadanía europea no define un vínculo jurídico-político en sentido estricto, sino una relación que liga a un sujeto físico a partir de su nacionalidad originaria. Dado que la Unión carece de competencia para atribuirle, sólo se es ciudadano europeo si se posee la nacionalidad de un Estado miembro. Por consiguiente, la soberanía nacional es el nutriente del vínculo entre el individuo y el estatus de ciudadano europeo.

Además, la exigibilidad de los derechos de la ciudadanía tiene lugar prioritariamente frente a los Estados de los que no se es nacional. Ello ha supuesto que el Tribunal de Justicia utilice las técnicas originales para la protección de las libertades económicas fundamentales en la tutela de derechos de naturaleza civil y política. A saber, la interdicción de la discriminación, el reconocimiento mutuo y la proporcionalidad²³.

Aun reconociendo algunos logros relevantes a esta audaz hermeneútica del Tribunal²⁴, lo cierto es que lo adecuado para la apertura e integración de los mercados, resulta insuficiente para configurar un estatuto jurídico-político e identitario común²⁵. Esta misión ha sido confiada muy singularmente a la libre circulación de personas, cuyo ejercicio está sujeto no obstante a los requisitos de autosuficiencia económica y cobertura sanitaria (en los supuestos de residencia)²⁶, y, a las limitaciones por razones de orden, salud, y seguridad públicas²⁷.

²² Véase, Shuibhne, N.: “The resilience of UE market citizenship”, CMLR, 47, 2010, pp. 1597, ss.

²³ Véase, Borgmann-Prebil, Y.: “The rule of reason in european citizenship”, ELJ, 14, 3, 2008, pp. 328, ss.

²⁴ La jurisprudencia del TJ ha logrado reconocer la vigencia de los derechos del ciudadano europeo donde, aparentemente, no cabía la invocación, superando, por ejemplo, el cumplimiento de ciertos requisitos tales como su movilidad y su relevancia económica; v. gr. Sentencia del TJ de 23.10.2007, as. C-11/06 y C-12/06, Morgan y Bucher, Rec. p. I-9161; Sentencia del TJ de 26.10.2006, as. C-192/05, Tas-Hagen y Tas, Rec. p. I-10451; Sentencia del TJ de 19.10.2004, as. C-200/02, Zhu; etc.

²⁵ Véase, Ruiz-Jarabo Colomer, D.: “La Unión de Derecho, la protección de los derechos y la garantía jurisdiccional de la Unión Europea”, en Moreiro González, C. J. (dir.): *Los retos jurídicos de la Unión Europea* (número monográfico), Colección Escuela Diplomática, 14, 2008, pp. 33, ss.

²⁶ Véase Dougan, M. y Spaventa, E.: “Educating Rudy and the (non-) English patient: A double-bill on residency rights under Article 18 EC”, EurLRev, 28, 2003, pp. 700, ss.

Aunque el control de los requisitos por el Estado miembro de acogida está muy regulado por el Derecho Derivado, artículo 7 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29.4.2004 (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77), y por la jurisprudencia del TJ, está en juego la protección de los gastos del Tesoro Público, lo cuál suscita frecuentes episodios de confrontación entre los intereses en juego que suelen cercenar el ejercicio

Análogamente, el sedicente derecho a la protección consular cuando un nacional de un Estado miembro se encuentre en el territorio de un tercer Estado en el que no exista representación de su país, está trufado de tales condicionantes que cuesta concebirlo seriamente como una conquista jurídica y política del proceso de integración²⁸.

Finalmente, la trascendental misión atribuida a “los partidos políticos a escala europea”, contribuir a formar «la conciencia política europea» (Artículo 10.4 TUE), parece tornarse imposible habida cuenta de la inexistencia de tales partidos²⁹.

del derecho de residencia. Así, por ejemplo, Sentencia del TJ de 13.4.2010, as. C-73/08, Bressol/Chaverot; Sentencia del TJ de 17.9.2002, as. C-413/99, Baumbast; etc.

Pero también han proliferado los casos de picaresca inducidos por las situaciones más desventajosas de protección social o/y cobertura de prestaciones sanitarias en el Estado de origen, como los que han sido juzgados y condenados recientemente en España (v. gr. Sentencia del Juzgado de 1ª Instancia de Marbella de 19.10.2012).

²⁷ En este sentido puede impedirse la entrada en el territorio de un Estado miembro de un ciudadano de la Unión, bien por aplicarse medidas de alcance general (cierre de fronteras por razones excepcionales), o por prevenir alteraciones del orden que puedan ser causadas por grupos de «hooligans» (eventos deportivos), etc. Pero también, a título singular, porque el ciudadano suponga en sí mismo una amenaza (artículo 27.1 de la Directiva 2004/38/CE, cit.); porque pretenda realizar actividades que, aunque estén autorizadas para los nacionales del Estados de acogida, no lo están para los extranjeros (v. gr. Sentencia del TJ de 16.12.2010, as. C-137/09, Josemans («Easy going» Coffee shop), c. Ayto. De Maastricht, sobre la venta y el consumo de drogas blandas en Holanda); o, por tratarse de personas declaradas «non gratas» por razones de la incitación al odio racial o ideológico (v. gr. Reino Unido denegó el 12.2.2009 la entrada en su territorio nacional del diputado holandés Geert Wilders), o por razones de índole diplomático (v. gr. Sentencia del TJ de 16.10.2012, as. C-364/10, Hungría c. Eslovaquia apoyada por la Comisión Europea, sobre la prohibición de entrada del Presidente de Hungría en el territorio eslovaco el 21 de agosto de 2009).

Las invocaciones de la salvaguardia del orden y la seguridad públicas también se utilizan por los Gobiernos de los Estados miembros para expulsar de su territorio nacional a ciudadanos de la Unión, residentes de larga duración si bien, los artículos 27 y 28 de la citada Directiva 2004/38/CE, y la Jurisprudencia del TJ son tajantes a la hora de exigir que la permanencia de los interesados en el territorio en cuestión constituya una amenaza real, actual y muy grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, y que se tomen en cuenta ciertas circunstancias personales, (v. gr. Sentencia del TJ de 22.5.2012, as. C-348/09, P.I. c. Oberbürg Stadt Remscheid; Sentencia del TJ de 23.11.2010, as. C-145/09, Tskouridis; etc.).

²⁸ De conformidad con su vigente regulación en la Decisión de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo de 19.12.1995 (DO L314 de 28.12.1995, p. 73), el margen de apreciación de las autoridades concernidas acerca de la necesidad (y del tipo) de protección que deba darse al ciudadano es muy laxo, y, además, en el caso de incurrir en una posible violación de las obligaciones de asistencia, no sería competente la jurisdicción del Estado de origen del ciudadano, ni la Comisión Europea, ni el Tribunal de Justicia podrían actuar ejerciendo sus competencias supranacionales.

Esta circunstancia podría variar sustancialmente (aunque me muestro un tanto escéptico sobre el tema), si, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 23 TFUE, el Consejo adoptara la Propuesta de Directiva COM (2011) 881 final, de 14.12.2011.

²⁹ Esta función (o misión) de los partidos políticos a escala europea se incluyó originariamente en el párrafo segundo del artículo 191 TCE, introducido por el Tratado de Niza, (actual artículo 224 TFUE), como consecuencia de una Comunicación de la Comisión a la CIG 2000, COM/2000/444 final.

Se han articulado las bases de su financiación mediante actos de Derecho Derivado con el fin de mejorarla y hacerla más transparente, los Reglamentos (CE nº 2004/2003 del PE y del Consejo de 4.11.2003 (DO L 297 de 15.11.2003, p. 1), y, (CE) nº 1524/2007 del PE y del Consejo de 18.12.2007 (DO L 343 de 27.12.2007, p. 5), respectivamente, adoptados con el objeto principal de reforzar la “naturaleza europea” de las elecciones al Parlamento Europeo.

Otros actos, tales como la Decisión de la Mesa del PE de 29.3.2004 (DO C 252 de 3.10.2008, p. 1), la Resolución del PE de 23.3.2006 (DO C 292 E de 1.12.2006, p. 127), o, la Resolución del PE de 6.4.2011 (DO C 296 E de 2.10.2012, p. 46), han completado las bases sobre las que debería impulsarse la configuración de la “conciencia política europea”. En síntesis, y como se desprende de esta última resolución, se prioriza la

Por otro lado, subyace un equívoco sobre la función de la solidaridad en una Unión de Estados y de ciudadanos. En los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, se incardinó en el sistema supranacional como una línea de orientación de las políticas institucionales («Leitgedanken»)³⁰, pero no como una obligación de resultado. La solidaridad emergió junto con el resto de los objetivos del proceso de integración (paz, libertad, prosperidad y seguridad), con unos perfiles muy difusos: en términos jurídicos, carente de justiciabilidad³¹, y en términos políticos y económicos, carente de relevancia axiológica³².

Tras la celebración del Tratado de Lisboa, la solidaridad adquiere, aparentemente, una nueva dimensión al consagrarse como un valor fundamental de la Unión (artículo 2 TUE) que se proyecta en una triple dimensión individual, social e interestatal. No obstante lo cual, resulta poco verosímil su exigibilidad.

Dejando aparte la cuestión de la tutela individual de los denominados “derechos de solidaridad”, que es competencia de los Estados miembros³³, la dimensión social de la

consecución de una convergencia organizativa y funcional de todos los partidos políticos que tengan al menos un representante en el PE, y en sus fundaciones, para desbordar su actual demarcación nacional, mejorar su democracia interna, acercarlos más al electorado, y refocalizar su oferta programática hacia los “retos comunes europeos” en el nivel regional, nacional y supranacional.

Pero, encomienda a la Comisión Europea que proponga un “proyecto de estatuto de los partidos políticos europeos” (Punto 12 de la citada Resolución del PE de 6.4.2011), de conformidad con el artículo 225 TFUE. Claro que, confiar este papel impulsor de la vida democrática de la Unión a una Institución que no está fundada en la democracia representativa, no deja de suscitar ciertas suspicacias.

Máxime, si se coteja con la falta de resultados tangibles a la luz del papel que debería desempeñar la Comisión en la articulación del novedoso principio de Democracia participativa a la luz del artículo 11.3 UE. Como ya apunté en su momento, al referirme a la propuesta del Tratado Constitucional, este tipo de previsiones me recuerdan a las hojas de las guías telefónicas, que son como novelas con muchos personajes y muy poca acción; véase, Moreiro González, C. J.: “El Principio de Democracia Participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea”, Cuadernos Europeos de Deusto, 30, 2004, pp. 143, ss.

³⁰ Véase, Hallstein W.: «Grundwerte», en *Die Europäische Gemeinschaft*, Düsseldorf-Wien, 1979, pp. 66, ss.; Reuter, P.: *Traité instituant la CEE*, París, 1992, pp. 16, ss.; etc.

³¹ Véase Daintith, T. en *VVAA: Principles of Justice and the Law of the European Union*, Comisión CE (ed.), Bruselas-Luxemburgo, 1996, I, pp. 143, ss.

³² Lenz, C.O.: “Gemeinsame Grundlagen und Grundwert des Rechts der EG”, ZRP, 1988, pp. 449, ss.

³³ Reconocidos en el Título IV de la Carta, e inspirados en su mayor parte en la Carta Social Europea (Turín, 1961), y en la Carta Comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (Bruselas, 1989), están sujetos a diversos condicionantes de invocabilidad.

Así, por ejemplo, el hecho de que algunos de ellos se hayan configurado como principios (artículos 34-38 de la Carta), cuyo valor dispositivo es relativo; el nivel de mínimos con el que, según el artículo 53 de la Carta, han sido reconocidos; la falta de uniformidad de aplicación (el Protocolo nº 30 del Tratado de Lisboa excluye de su ámbito a Polonia y Reino Unido), y, la Declaración nº 53 aneja al Acta Final de CIG 2007, otorga un estatus específico a las jurisdicciones competentes de la República Checa); etc.

Además a la luz de la jurisprudencia del TJ en las Sentencias de 3.4.2008, as. C-346/06, Ruffert, de 18.12.2007, as. C-341/05, Laval, y, 11.12.2007, as. C-438/05, Viking, entre otras, se consideran restrictivas para el ejercicio de la libre prestación de servicios las medidas nacionales de protección del empleo y de los salarios, cuestionándose incluso la validez de las actuaciones sindicales en defensa de los convenios colectivos.

solidaridad se concibe como un estándar, una suerte de mínimo común denominador cuya finalidad más prioritaria es la lucha contra la exclusión, y contra la pobreza, y la reducción de la brecha de bienestar entre las sociedades más prósperas y las menos desarrolladas (artículo 3.1. y 3.3 TUE) y artículo 9 (TFUE)

Pero, resulta evidente el desacoplamiento entre dichos objetivos y la atribución de competencias a la Unión para su consecución, ya que las circunscribe a la tipología residual de posibles iniciativas de coordinación (artículo 5.3 TFUE), o a meras actuaciones para completar y apoyar las políticas de los Estados miembros (letras j), y, k) del artículo 153 TFUE).

Más enigmática resulta la misión de fomentar la solidaridad entre los Estados miembros prevista en el párrafo tercero del artículo 3.3 TUE³⁴. No se trata aquí de evaluar el mandato explícito previsto en ciertas políticas supranacionales³⁵, y también en la acción exterior de la Unión³⁶, o, en el contenido de la novedosa (y controvertida) “cláusula de solidaridad” en caso de un ataque terrorista o de catástrofes naturales o de origen humano del artículo 222 del TFUE, y en los recientes acuerdos internacionales sobre la ayuda entre Estados de la zona euro³⁷. Se trata de cuestionar la rigidez del artículo 312 del TFUE, que dificulta la actualización de los mecanismos de asistencia mutua dentro del Marco Financiero Plurianual de la Unión.

Como es sabido, este Marco tiene como finalidad garantizar una aplicación cabal de los gastos en función de los recursos propios, que viene impuesta por el principio de suficiencia de medios (párrafo primero del artículo 311 TFUE), durante un periodo de entre cinco y siete años.

³⁴ En opinión de algunos autores una de las consecuencias de la aplicación de la jurisprudencia del TJ sobre la libre circulación de personas es que los Estados de acogida deben hacerse cargo de prestaciones sociales y de otra índole a favor de los nacionales de otros Estados miembros que ejercen legalmente el derecho de residencia por más de tres meses. Consiguientemente, se fortalecen los vínculos entre el ciudadano europeo y el Estado de acogida, mientras que se disminuyen las obligaciones que con respecto a él tiene su Estado de origen, emergiendo así una política de solidaridad inter-estatal inducida por el proceso de integración; véase, Cavinet, G.: “Réflexions sur la place du citoyen dans le marché unique européen”, RTDE, 1, 2008, pp. 119, ss.; Manigrasi, L.: “Vers une citoyenneté européenne fédérale?. Quelques réflexions sur l’arrêt «Zambrano»”, Rev. Dr. UE, 3, 2011, pp. 411, ss., Hantrais, L.: *Social Policy in the European Union*, Nueva York, 1995, pp. 34, ss.; etc.

³⁵ V. gr. Párrafo quinto del Preámbulo del TFUE; la cohesión económica, social y territorial; letra c) del artículo 4.2 TFUE, y Título XVIII del TFUE, especialmente segundo párrafo del artículo 174; la ayuda a las regiones ultraperiféricas, artículo 349 TFUE; etc.

Similarmente, y aunque no es una institución, ni un órgano supranacional, debe reseñarse el mandato y la labor del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que, de conformidad con la letra a) del artículo 309 TFUE, (y con el artículo 2 de sus Estatutos), facilitará financiación a los proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas.

³⁶ V. gr. artículo 3.5 y 21.1 UE; Párrafo séptimo del TFUE; artículo 208.1 TFUE; etc.

³⁷ Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo Estabilidad (MEDE), celebrado el 2.2.2012 en Bruselas entre los Estados cuya moneda es el euro, especialmente considerando quinto, y artículos 3 y 12; y, Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, celebrado el 2.3.2012 en Bruselas entre los Estados miembros de la UE, excepto Reino Unido y República Checa.

Ciertamente, al constituir las aportaciones directas del PNB de los Estados miembros una parte sustancial de los recursos propios³⁸, es evidente que existen subvenciones de los contribuyentes netos a los beneficiarios netos de los proyectos de inversión vinculados a las citadas políticas supranacionales de solidaridad. Se ha producido incluso un desbordamiento del principio de equilibrio presupuestario durante el pasado ejercicio en torno a los 10.000 millones de euros³⁹, además del apalancamiento que han supuesto los 70.500 millones de euros de la asistencia financiera vehiculada a través del MTFM (Mecanismo de Ayuda Financiera a Medio Plazo para los Estados miembros que no son parte de la eurozona), del extinto EFSM (Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera), y, a los terceros Estados vinculados a la Unión mediante acuerdos de Asociación. Obviamente, esta circunstancia hizo más compleja la recalificación de la composición del gasto durante las negociaciones sobre el Marco Financiero Plurianual 2014-2020⁴⁰.

Consiguientemente, el Presupuesto de la UE a duras penas podrá actuar como instrumento de estímulo para contribuir a la consecución de los objetivos del Pacto por el Crecimiento de Junio de 2012, ya que, ello exigiría, entre otras medidas, la refocalización del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales para invertir cerca de 120.000 millones de euros en nuevas iniciativas⁴¹.

Por otro lado, se ha bloqueado la iniciativa conjunta de los Presidentes del Consejo Europeo, de la Comisión Europea, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo para la constitución de un mecanismo financiero de solidaridad que paliara los “shocks” asimétricos de las economías más débiles de la eurozona⁴².

Entre los objetivos previstos en el citado mecanismo se incluía la creación de un subsidio de desempleo común destinado a los entornos económicos con unos índices exorbitados de paro y con dificultades para la recuperación⁴³.

³⁸ Véase la (Sexta) Decisión del Consejo de 23.6.2007 (DO L 163 de 7.10.2007).

³⁹ El gasto presupuestado para 2012 supuso el 0,97% de la renta nacional bruta de los Estados miembros.

⁴⁰ Véase la Propuesta del Reglamento del Consejo COM (2011) 0398-2011/017; así como el Proyecto de Reglamento del Consejo, Bruselas, 27.6.2013, doc. N° 11655/13.

⁴¹ Véase el análisis de Marzinotto, B.: *The long term EU Budget*, www.bruegel.org.

⁴² Véase el documento “Toward a Genuine Economic and Monetary Union”, Bruselas, 5.12.2012, especialmente el Punto II.

Como contrapartida, el Consejo Europeo de 13/14.12.2012 encargó a los Presidentes del Consejo Europeo, y de la Comisión, que elaboren una propuesta para ser presentada en junio de 2013 con vistas a la creación de un “mecanismo de solidaridad para la competitividad y el crecimiento”...

⁴³ Debe reseñarse no obstante la aprobación del Fondo de Ayuda Europea a los Más Necesitados que, ante la expiración del Fondo vigente en diciembre de 2013, aliviará la situación de precariedad en la que viven millones

4. CONCLUSIONES.

La Unión Europea es un exponente manifiesto del “síndrome del carrito del supermercado”, que cautiva a los consumidores en un frenesí compulsivo de acumulación de productos mezclando lo necesario, lo imprescindible y lo superfluo, sin reparar a menudo en el precio final de la compra.

El Proyecto impulsado por las élites de los Estados Fundadores con el inequívoco respaldo de los Estados Unidos de Norteamérica, en el contexto de la Guerra Fría, debe adecuarse a un Mundo multipolar y globalizado, y, en el que la sociedad civil está reivindicando una posición relevante de la gobernanza europea.

Tras los ajustes y reajustes técnicos e institucionales que han tenido lugar durante el último lustro, se abre paso un sólido consenso acerca de la refundación del sistema. En el corto plazo, se baraja una posible autoproclamación del Parlamento Europeo en Asamblea Constituyente, celebradas las elecciones de 2014. No obstante, habida cuenta del descenso progresivo en la participación y de la desvertebración política por la inexistencia de un régimen electoral y unos partidos políticos a escala europea, soy escéptico sobre la viabilidad de esta iniciativa. Los fracasos del Proyecto de Tratado de Unión Europea (1984), y del Tratado Constitucional Europeo (2003), incitan a repensar otras fórmulas para la elaboración del nuevo marco de convivencia común.

Tampoco auguro ningún porvenir a la Propuesta del denominado “Club de Berlín”, presentada en Varsovia el 18 de septiembre de 2012 por los ministros de Exteriores de 11 Estados miembros⁴⁴, sin la participación, entre otros, del Reino Unido y Suecia. A vueltas con la cantinela de la legitimidad y la federalización de las políticas europeas, sostienen ciertas tesis sobre la reforma institucional que ya se barajan desde el pasado siglo (Empoderamiento del Parlamento Europeo; elección directa por los ciudadanos del Presidente de la Comisión; reducción del número de miembros del Colegio de Comisarios; etc.). Pero lo verdaderamente sarcástico tiene que ver con el apartado sobre las reformas presupuestarias, económicas y

de ciudadanos de la Unión. La Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo, COM (2012) 617 final, Bruselas, 24.10.2012, de la Comisión Europea lo fijaba en 2.500 M€, mientras que la nueva dotación del Fondo asciende a 3.500 M€.

⁴⁴ Alemania, Austria, Bélgica, España, Dinamarca, Francia, Holanda, Italia, Luxemburgo, Polonia y Portugal.

fiscales: una iniciativa alemana que propugnaba en septiembre la creación de mecanismos de solidaridad (SIC), varada en Bruselas dos meses después...

A mi entender, es preciso un cambio profundo del modelo socioeconómico que pretende configurarse a nivel supranacional. Ello incumbe obviamente a los valores, objetivos y las competencias de la futura Unión, cuyo cabal ejercicio garantizará un cumplimiento satisfactorio de las expectativas de los ciudadanos.

En línea con diversos análisis elaborados por las Instituciones de la Unión⁴⁵, se propugna el carácter inaplazable del fortalecimiento de las libertades económicas fundamentales en el Mercado Interior y de la libre competencia. Un objetivo prioritario sin cuya consecución carece de sentido seguir superponiendo, albarda sobre albarda, un cúmulo de objetivos que se diluyen en el discurso retórico de la política europeísta, con minúsculas.

A partir de esta premisa, parece lógico abogar por una nueva estrategia de la integración que fomente el mecanismo de las cooperaciones reforzadas y la renacionalización de algunas políticas comunitarias. La versatilidad de los retos actuales de la globalización y la progresiva ampliación del número de Estados miembros de la Unión, se compadecen con la idea de que menos Europa puede garantizar una mejor Europa.

No obstante, existen divergencias acerca de las políticas que habrá de retener y profundizar la Unión: “Open Europe Berlin” descarta, por ejemplo, cualquier futura armonización en materia fiscal, social e industrial⁴⁶.

En clara contradicción con este planteamiento se manifestaron la mayoría de los miembros del grupo convocado por el Instituto Berggruen, también en Berlín y en las mismas fechas, al sugerir la creación de mecanismos supranacionales de solidaridad. Extremo en el que coincide “Confrontations”, siempre que se diseñe un marco económico federal que complete a la actual UEM⁴⁷.

⁴⁵ V. gr. los documentos de la Comisión Europea, COM (2005) 494, Bruselas, 13.10.2005; COM (2005) 525 f., Bruselas, 20.10.2005; COM (2006) 590 f., Bruselas, 12.10.2006; COM (2007) 412 f., Bruselas, 10.7.2007; etc. Asimismo los Puntos 8-12 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de 14.12.2007, doc. 16616/1/07, Rev 1, CONCL 3, Bruselas, 14.2.2008, y, el Informe presentado por el Grupo de Reflexión sobre los retos de la UE en el horizonte 2020-2030, al Consejo Europeo de 17.6.2010, cit.; etc.

⁴⁶ Conclusiones del Grupo de Estudio reunido en Berlín el 31.10.2012.

⁴⁷ Véanse las contribuciones en diversos foros organizados con objeto de identificar las líneas maestras de la Unión del Siglo XXI, en, *Confrontations Europe la Revue*, Oct-Dic., 2012, pp. 4, ss.

Pero, la federalización económica, si llega, es insostenible sin unas estructuras políticas verdaderamente federales que nutran a su vez un sólido estatuto de derechos civiles y políticos de los ciudadanos de la Unión. Ello supone más allá de cualquier nueva propuesta constitucional para Europa, un replanteamiento del papel de las Instituciones responsables del (no) impulso político de la integración. Resulta chocante el contraste del euro entusiasmo institucional con el creciente desapego de los ciudadanos hacia la Unión Política.

Tampoco aguanta ya las embestidas de la que J. Rifkin califica como “la tercera revolución industrial”, el modelo de paz social basado en la concertación entre empresarios y sindicatos. Sus logros reseñables durante los años de la postguerra y el desarrollo industrial en el último tercio del Siglo XX, están hoy en día impugnados por la profunda transformación de los medios de creación de riqueza, por la precariedad laboral, por la rápida evolución tecnológica y la elevada competitividad (global) en los mercados de servicios, y, por la consolidación del capitalismo financiero en el entorno económico de los Estados con economías de libre mercado.

Los ciudadanos anhelan además otras formas de legitimación democrática que apuntan al fortalecimiento de la sociedad civil organizada y los mecanismos abiertos y transparentes de participación política, claramente incompatibles con un proyecto liderado por las “élites”. En todo caso, la viabilidad y la propia supervivencia del proceso de integración exige dar ya por terminada la técnica de verter vino nuevo en odres viejos.