

## PRÓLOGO

### LA UNIÓN EUROPEA: HACIA UN MODELO POLÍTICO-JURÍDICO IGNOTO

ENRIQUE LINDE PANIAGUA

Los fundadores de la Unión Europea, en particular Monnet, ambicionaban la creación de una federación de estados europeos como destino final de las Comunidades Europeas que crearon en la década de los años 50 del pasado siglo. Pero, ¿acaso se dirige la Unión Europea en la actualidad hacia una federación de Estados? Sin duda, en la Unión se reconocen desde sus inicios los que pudiéramos denominar indicios federalizantes. Instrumentos jurídicos como el reglamento, o instituciones como el Banco Central Europeo, son propios de los estados federales. Pero, junto a elementos federalizantes se reconocen instituciones y técnicas correspondientes a las organizaciones internacionales convencionales como, por ejemplo, el Consejo Europeo, o las resoluciones y otros actos atípicos dictados por el propio Consejo Europeo, por el Consejo de la Unión, por la Comisión Europea, o por el Parlamento Europeo. Lo supranacional y lo intergubernamental conviven desde los inicios de la construcción europea; así como formas intermedias de ambas concepciones. Esto me ha determinado desde hace algún tiempo a referirme a la Unión Europea como una *organización intraestatal*, una nueva especie de organización que sería la síntesis de las tendencias intergubernamentales y supranacionales que desde sus inicios conviven en la Unión.

Las causas por las que la Unión ha avanzado hacia la supranacionalidad en unas materias y haya retrocedido en otras, dejando paso a la intergubernamentalidad no responden ni a un plan preconcebido ni a causas fáciles de explicar. Ejemplo de viraje sorprendente desde lo intergubernamental a lo supranacional fue, por ejemplo, la creación de la moneda única. Pues era evidente que se creó una unión monetaria en un espacio económico de los calificados como no óptimos. Pese a lo cual, venciendo resistencias internas y la oposición de las grandes potencias monetarias, se acordó sustraer a los Estados miembros una de las potestades que

siempre se ha asociado al núcleo central de la soberanía. Sin embargo, como contrapunto a esa larga visión, los Estados miembros pusieron las luces cortas en lo relativo a la cesión a la Unión de competencias presupuestarias y demás instrumentos de política económica. Fuimos numerosos los autores que señalamos que un tratamiento desigual de la política monetaria y de la política económica podía traer consecuencias muy graves para la economía. Y el tiempo nos ha dado la razón; pues no cabe duda de que la crisis económico-financiera, por la que atraviesa la Unión en la actualidad, se ha afrontado de modo muy deficiente por no contar la Unión con instrumentos jurídicos adecuados para ello en materia fiscal y presupuestaria. Lo que, por lo demás, ha debilitado al euro, que ha atravesado la primera de sus graves crisis. Otro tanto puede decirse de la política exterior de seguridad y defensa que sigue estancada en concepciones intergubernamentales inapropiadas para que la Unión lleve a cabo las misiones que le corresponden en el escenario internacional.

Aunque no somos legión, muchos europeos seguimos compartiendo el sueño de los fundadores de la Unión; una Europa federal capaz de afrontar los retos que se avecinan en un mundo global. Pero los hechos son cada vez más tozudos; la Unión Europea se aleja cada vez más de aquel objetivo. La cláusula de secesión, que permite que cada Estado miembro decida unilateralmente su separación de la Unión, rompiendo el principio de «compromiso indefinido» que figuraba en los Tratados constitutivos, supone un retroceso que, en sí mismo, obstaculiza la construcción de una Europa federal. La carrera de las ampliaciones de la Unión, en general, desdibuja no solo el espacio europeo sino que afecta a los principios en que se sustenta la Unión. Y, en particular, a mi modesto juicio, la incorporación de Turquía a la Unión pondría fin definitivamente al sueño federal. El escenario institucional se hace cada vez más complejo y, lo que es más significativo, lo intergubernamental sigue avanzando sin pausa. El creciente protagonismo del Consejo Europeo y el de los Estados miembros en el funcionamiento de la Unión suponen un cambio de rumbo de difícil retorno.

¿Hacia dónde se dirige la Unión Europea? ¿Quo Vadis, Europa? fue el título que dimos al número 1 de esta revista hace ya casi una década. Entonces la pregunta que nos formulábamos respondía a la esperanza, esperanza en la atmósfera europea sobrevolada por la idea de una Constitución europea que acercaba Europa al sueño federal. Pero, habría que decir, como el clásico español, que los sueños, sueños son.

¿Qué es lo que impide que los dirigentes europeos, desde el más crudo realismo, conduzcan el proyecto hacia una Europa federal? ¿Es el miedo? ¿La cortedad de miras? ¿Los intereses electorales o partidarios? ¿O acaso somos nosotros, los que seguimos postulando una Europa federal, los cortos de miras, los desenfocados. Sea cual sea la causa de la situación actual, lo cierto es que el proyecto primigenio ha sido abandonado. El rumbo de la Unión es bien otro, aunque no es posible vislumbrar donde arribaremos.

La Unión Europea sigue avanzando hacia un destino ignoto. Pero ¡quién sabe! en ocasiones los navegantes que parten del error más garrafal, pienso en Colón, descubren en el horizonte, que a otros parece vacío, nuevos continentes.

\* \* \*

Las ponencias que se publican en este número de la REDUE fueron expuestas en el curso de verano organizado por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED, y dirigido por el que suscribe, en la ciudad de Ávila, el mes de julio de 2010.

ENRIQUE LINDE PANIAGUA