

El momento constitucional europeo

#PapelesdeReforma



El momento constitucional europeo

#PapelesdeReforma

España
Juntos Sumamos

En colaboración con:



GRUPO DE TRABAJO

- **Pablo Cruz Mantilla de los Ríos** (Coordinador)
Investigador postdoctoral en Derecho constitucional
Universidad Pompeu Fabra
- **Germán M. Teruel Lozano**
Profesor de Derecho constitucional
Universidad de Murcia
- **Sofía Lucas Areizaga**
Consultora ACENTO. Doctoranda en Derecho constitucional
Universidad Complutense
- **Silvia Romboli**
Profesora de Derecho constitucional
Universidad Esade
- **Pablo Guerrero Vázquez**
Profesor de Derecho constitucional
Universidad de Zaragoza



Índice

4	RESUMEN EJECUTIVO
5	1.0 Introducción
7	2.0 Historia de la construcción de un espacio constitucional europeo
10	3.0 Una mirada constitucional a la integración europea
11	3.1. Ciudadanía de la Unión
12	3.2. Derechos fundamentales
13	3.3. Organización del poder público
14	3.4. Integración económica
17	4.0 Retos presentes y perspectivas de futuro para una Unión en crisis
17	4.1. Respuesta europea ante una situación de crisis múltiple
19	4.2. Propuestas para una reforma de la Unión
23	BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN EJECUTIVO

La Unión Europea se halla en estos momentos ante una delicada encrucijada que nos permite hablar de un verdadero *momento constitucional europeo*. Baste pensar en el estallido de una guerra en los confines del territorio de la Unión cuando apenas estábamos comenzando a salir de una inédita crisis sanitaria de alcance mundial. Unido a ello, se suman una serie de conflictos internos de largo recorrido que sufren un grave riesgo de cronificación, a saber: la relación futura con el primer Estado miembro que abandona la Unión –Brexit–, crisis migratoria y de los refugiados, e iliberalismo. Todas estas circunstancias han venido a crear un caldo de cultivo especialmente propicio para reflexionar sobre el proyecto europeo. Pese a que la Unión Europea se enfrenta a un complejo escenario de crisis múltiple, este nuevo contexto puede revelarse como un catalizador que impulse un escenario de reformas en el ámbito de la Unión.

Uno de los signos distintivos de la política europea de los últimos años ha sido el de atender prioritariamente a cada una de las crisis que se han ido sucediendo. Sería aconsejable, por el contrario, privilegiar una aproximación más general que permita analizar las deficiencias y los aspectos de mejora desde una perspectiva de conjunto. Del mismo modo, no sería conveniente que la viabilidad de esas posibles mejoras dependiera completamente de una eventual reforma de los Tratados a resultas del impulso de la Conferencia sobre el Futuro de Europa celebrada el pasado año como un relevante foro de discusión ciudadana.

Existe un mayor consenso respecto de los objetivos a los que debe dirigirse toda proposición de reforma para la Unión que sobre las concretas medidas que deben adoptarse para alcanzar tales fines. Entre sus flancos débiles, es habitual apuntar al distanciamiento ciudadano hacia el proyecto común, las deficiencias democráticas de la Unión y la escasas rendición de cuentas de las autoridades europeas. Todo ello se solucionaría con una Unión Europea más cercana, democrática y transparente.

Para enmendar esas patologías no se puede acudir a una simple invocación a una mayor integración, sino más bien a una mejor Europa. Se pueden advertir dos grandes ámbitos en lo que podrían concentrarse las necesarias reformas: la esfera competencial y el diseño institucional. En cuanto a la primera, cabe reivindicar pasos adelante en aquellas áreas en las que se ha percibido esa voluntad integradora entre algunos Estados miembros: gobernanza económica, justicia e interior, y política exterior y de seguridad. Respecto de la segunda, la idea de principio es que es posible reivindicar una mayor democracia interna en el funcionamiento de las instituciones europeas sin que por ello se deba renunciar a una intergubernamentalidad eficaz y más responsable ante los ciudadanos.

1.0 Introducción

Tras más de setenta años de vida, la integración europea es la historia de un exitoso proyecto compartido que ha alcanzado un contrastable estado de madurez. Ese dilatado recorrido ha sido testigo de una extraordinaria transformación, haciendo de la Unión Europea (UE) un experimento genuinamente novedoso en términos políticos y jurídicos. Superada una configuración inicial caracterizada por una cooperación interestatal con una marcada impronta mercantil, la construcción europea se ha afirmado como una auténtica comunidad política y de Derecho que se sitúa en el centro de la vida de los ciudadanos europeos. En su devenir histórico es apreciable una evolución paulatina, jalonada de sucesivas reformas hasta llegar a la versión vigente de los Tratados constitutivos, fruto de la aprobación del Tratado de Lisboa, dando así forma a la actual silueta de la Unión Europea.

El presente estado de cosas no es el resultado de un proceso lineal y libre de obstáculos, sino que es la consecuencia de arduos compromisos que han permitido avanzar conjuntamente hacia una «unión cada vez más estrecha (y ampliada) entre los pueblos de Europa». Podría convenirse, como acertó a valorar Jean Monnet en sus memorias, que el proyecto común se ha ido haciendo a sí mismo a golpe de crisis (Monnet, 1976: 488)¹. En la actualidad, no es aventurado afirmar que la Unión Europea se encuentra ante una delicada encrucijada que nos permite hablar de un verdadero momento constitucional europeo (Sarmiento, 2022; Orlando-Salling, 2022)². Baste pensar en el estallido de una guerra en los confines del territorio de la Unión cuando apenas estábamos comenzando a salir de una inédita crisis sanitaria de alcance mundial. Unido a ello, se suman una serie de conflictos internos de largo recorrido que sufren un grave riesgo de cronificación, a saber: Brexit (o, mejor dicho, la relación futura con el primer Estado miembro que abandona la Unión), crisis migratoria y de los refugiados, iliberalismo –con especial intensidad en Hungría y Polonia–, por mencionar tan solo los más evidentes³.

¹ «Europa se hará en las crisis y será la suma de las soluciones que a esas crisis se den». Traducción propia.

² Empieza a ser común entre la doctrina hablar de «momento constitucional europeo» para referirse a la actual situación crisis como una oportunidad para relanzar el proyecto europeo, en especial con motivo de la guerra en Ucrania. En todo caso, el término «momento constitucional» fue acuñado por el constitucionalista estadounidense Bruce Ackerman en la década de los años noventa del pasado siglo, habiendo gozado de un enorme predicamento desde entonces entre la doctrina. Cfr., Ackerman, B. (1991), *We the People: Foundations*, Cambridge: Harvard University Press.

³ Discurso de Koen Lenaerts, presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la apertura del XXIX Congreso FIDE, 4 de noviembre de 2021: «No es una exageración afirmar que los fundamentos de una Unión basada en el Estado de Derecho están amenazados y que la propia existencia del proyecto europeo en su forma actual está en peligro».

Todas estas circunstancias han venido a crear un caldo de cultivo especialmente propicio para reflexionar sobre el proyecto europeo. Conviene echar una mirada atrás en el tiempo para poder entender la formidable evolución de la Unión Europea hasta convertirse en una organización política sumamente original, que no es posible equiparar con ninguna otra experiencia jurídico-política en el ámbito internacional. Gracias a ese examen histórico será posible apreciar los cimientos constitucionales que sustentan el actual edificio de la Unión con vistas a poder ofrecer una imagen más certera de los retos presentes y futuros a los que se enfrenta.

Hablar de una Constitución europea no es algo que pueda darse por supuesto sin mayor elaboración. Tan arraigada está en la conciencia colectiva la idea de que la Constitución es una herramienta jurídica para la convivencia en paz y en libertad en el ámbito territorial de un Estado, que asociar aquella a una esfera geográfica distinta y más amplia requiere de alguna explicación. Esta justificación resulta, si cabe, más apremiante como consecuencia de la fallida tentativa de dotarnos de una Constitución europea en el primer decenio del siglo XXI. A pesar de todo ello, es posible defender que la Unión Europea cuenta a día de hoy con un instrumento jurídico al que podemos llamar, con buen criterio, Constitución. En efecto, como resultado de un proceso progresivo a lo largo de las décadas se ha ido conformando una comunidad política que ha ido asumiendo poco a poco las garantías propias del Estado de Derecho apreciables en la esfera nacional. Pues bien, todas esas garantías son identificables en unos textos jurídicos europeos que, aun sin ser un documento único y sin recibir esa denominación –por referir algunas de sus peculiaridades–, hacen las veces de nuestra Constitución europea.

En suma, el propósito de este texto es el de compartir un juicio crítico y constructivo sobre los riesgos y las oportunidades que se asoman en el horizonte europeo desde una óptica eminentemente jurídica. Vale recordar la expresión, bien conocida entre la doctrina especializada, de «integración a través del Derecho» (Cappelletti, Seccombe, Weiler, 1986) para subrayar la importancia del mismo como herramienta transformadora en la creación de lo que hoy conocemos como Unión Europea. Con todo ello, se aspira a generar un debate que contribuya a fortalecer una opinión pública europea en defensa de este proyecto compartido.

2.0 Historia de la construcción de un espacio constitucional europeo

Europa es un continente constituido por viejas naciones secularmente enfrentadas entre sí. No es posible hablar de los primeros compases de la construcción europea sin hacer mención a unos orígenes marcados por la más cruenta de las conflagraciones bélicas: la Segunda Guerra Mundial. Es una historia que se inicia con un claro compromiso fundacional dirigido a forjar la paz a través de la cooperación entre Estados soberanos. Esa andadura comienza mediante la puesta en común de recursos materiales entre los seis Estados fundadores, así como mediante el establecimiento de un mercado común. Fue así como una lógica aparentemente sencilla y de índole nítidamente economicista sentó las bases de un proyecto revolucionario de acuerdo con los postulados del método funcionalista, esto es, a través de avances concretos que, a su vez, condujeran a nuevos acuerdos mediante un efecto *spill over* o desbordamiento.

Como es bien sabido, el Tratado de Roma de 1957 supone el nacimiento de las «Comunidades Europeas», que englobaban a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) –previamente instituida por el Tratado de París de 1951–, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EUROATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). A partir de entonces, se suceden una pluralidad de tratados internacionales hasta llegar a la versión actualmente vigente de los Tratados constitutivos a resultas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el año 2009. No todos los textos convencionales aprobados a lo largo de la historia europea han tenido igual trascendencia. Merecen destacarse dos de ellos en la medida en que han comportado un progreso cualitativo en este recorrido cronológico: el Tratado de Maastricht (1992) y la *non nata* Constitución europea (2004).

Es difícil exagerar la relevancia del Tratado de Maastricht, siendo posible hablar de un punto de inflexión en esta historia compartida con motivo de su aprobación. No en vano, hace más de veinte años uno de los teóricos más reputados de la integración europea no tuvo inconveniente para identificarlo como el «momento constitucional» europeo, entendido como aquel acontecimiento memorable para la conciencia colectiva en el que se acometen cambios transformadores en el orden constitucional (Weiler, 1999: 3-4). Piénsese que es entonces cuando se transfieren al ámbito supranacional competencias que habían estado estrechamente asociadas a la más íntima esfera de la soberanía estatal, como es el caso de la política monetaria, la política exterior, la defensa y la seguridad interior. Entre tales avances, probablemente los más significativos –e

igualmente aquellos que revisten un mayor simbolismo— fueron la creación de la ciudadanía europea y de la unión monetaria. Estos poderes recién adquiridos se ejercen en el marco de una novedosa arquitectura en tres pilares —política exterior y de seguridad común, asuntos de justicia e interior, y el pilar comunitario—, operando los dos primeros bajo una lógica intergubernamental mientras que el último se regía por el método de la integración.

Todo ello pone de relieve un verdadero paso de gigante a partir del cual es posible preguntarse sobre la propia naturaleza de la nueva organización que se estaba gestando. A raíz de todos estos cambios, no parece acertado seguir concibiéndola como una organización internacional al uso. Asimismo, y aun tomando en consideración los avances que se alcanzarían con las futuras reformas de los Tratados constitutivos, sigue pareciendo muy atrevido asimilar la misma a un Estado. Se ha convertido en un lugar común identificarla como un *tertium genus* o, en términos semejantes, como una realidad política *sui generis*. Cuanto menos, es la organización internacional de integración más madura y sofisticada que nunca haya existido en la arena internacional, lo cual empieza a atisbarse de manera clarividente a partir de los progresos alcanzados con la adopción del Tratado de Maastricht. Quedan atrás los primeros pasos de la integración en los que la misma tiene esencialmente la vocación de constituirse como un mero mercado común para afianzarse como una unión política, que, no está demás dejarlo apuntado en estos momentos, nunca ha tenido la pretensión de sustituir a los Estados nacionales.

La aprobación del Tratado de Maastricht no fue, en todo caso, un camino expedito. Más bien al contrario, fue la primera vez que se evidenciaron importantes resistencias a la integración, pues hasta entonces los diferentes avances habían merecido una atención ciertamente menor por parte de los Estados, así como por parte de una opinión pública poco familiarizada con los asuntos europeos. Buena prueba de esas dificultades se concretó, entre otras circunstancias, en los obstáculos para su ratificación, siendo incluso rechazado en un primer referéndum en Dinamarca y aprobado con serios aprietos en Francia. No menos importantes fueron las reformas que se acometieron en diversas Constituciones nacionales a fin de acomodar su texto a las exigencias derivadas de la nueva versión de los Tratados europeos.

Uno de los puntos álgidos de esos desencuentros se manifestó en sede judicial con el dictado de la sentencia Maastricht por el Tribunal Constitucional Federal alemán. A pesar de emitirse un fallo en el que se juzgó positivamente la conformidad de esa reforma de los Tratados con la Ley Fundamental de Bonn, se exponía una dura crítica sobre los fundamentos de todo el ordenamiento jurídico supranacional. Se trataba de un discurso que cuestionaba abiertamente el carácter democrático del sistema europeo, contrastando las argüidas deficiencias del modelo supraestatal con el alemán. Se consolidaba, así, el Alto Tribunal alemán como aquella autoridad

nacional que ha ejercido de contrapunto frente a la narrativa constructiva elaborada a lo largo de los años por parte del Tribunal de Justicia. En fin, los progresos que trajo aparejada la aprobación del Tratado de Maastricht abrieron, sin duda, una nueva etapa en el proceso de integración europea, pero al mismo tiempo se rompió el encanto de la «fábula» (Baquero Cruz, 2008: 391) que hasta ahora había presidido el camino europeo.

El siguiente salto cualitativo o, si se prefiere, momento constitucional europeo podría haberse producido con ocasión de la infelizmente malograda Constitución europea. Ciertamente, el propio nombre del texto jurídico comporta un sólido indicio para englobar este hito jurídico bajo ese imponente rótulo de momento constitucional europeo.

Fueron notables los esfuerzos dirigidos a dotar al nuevo documento de una mayor legitimidad con base en previsiones procedimentales y sustantivas que lo aproximaran a la configuración propia de un texto constitucional. Entre ellas, merece destacar la celebración de una Convención en lugar de una Conferencia intergubernamental. En contraste con este último modelo, caracterizado por un claro acento diplomático e intergubernamental, la Convención se señaló por tratarse de una alternativa más transparente y abierta con participación de muy diversos grupos de interés. En este sentido, se contó con la presencia de representantes de los ejecutivos y legislativos nacionales y europeos, así como organizaciones de la sociedad civil, a quienes se les permitió acceder a los sucesivos borradores y enmiendas a la Constitución europea. Otro dato relevante es que un nutrido grupo de Estados miembros habían anunciado la convocatoria de un referéndum nacional para llamar a los ciudadanos a pronunciarse sobre el texto jurídico elaborado por la Convención, incluso aunque no fuera obligado de acuerdo con la normativa constitucional interna.

A pesar de estas relevantes innovaciones en el panorama europeo, es sobradamente conocido el desenlace final de esta empresa. Esta decidida apuesta por ahondar en una mayor integración terminó por revelarse infructuosa como resultado del referéndum negativo de los Países Bajos y de Francia en 2005 (no sin que previamente hubiera sido respaldada en quince Estados miembros). Sin entrar en el detalle de las grandes discusiones teóricas sobre la necesidad de una Constitución para Europa, las causas más inmediatas de este revés fueron la ambición de la propuesta y la infravaloración de las reticencias estatales. De todos modos, no puede decirse por ello que el legado de los trabajos de la Convención cayera en saco roto, pues el vigente Tratado de Lisboa es en gran medida deudor de los compromisos alcanzados en la Constitución europea. En todo caso, debe al menos apuntarse que se decidió despojar al nuevo texto de su retórica más nítidamente constitucional y, en esta misma línea, algunas de sus disposiciones más controvertidas fueron directamente retiradas de su articulado, particularmente la contestada cláusula de primacía inserta en el entonces artículo I-6 del Tratado Constitucional.

3.0 Una mirada constitucional a la integración europea

A diferencia de la experiencia estatal, la Unión Europea no hunde sus raíces en un momento constitucional de naturaleza fundacional en el que un pueblo soberano europeo haya decidido de manera conjunta en un solo acto las normas por las que va a gobernarse. En otras palabras, su nacimiento no puede reconducirse a un proceso (revolucionario o no) de matriz popular que haya desembocado en la promulgación de una Constitución. No obstante, ese itinerario constitucional no agota todas las posibilidades imaginables, sino que puede pensarse en modelos alternativos que responden a otros patrones constitutivos y que están igualmente revestidos de legitimidad. Pero es una legitimidad dual, que, como otras construcciones teóricas europeas, presenta perfiles propios, descansando en este caso tanto en los ciudadanos europeos como en los Estados miembros.

A nuestro modo de ver, los actuales Tratados constitutivos son unos textos jurídicos que, sin perjuicio de reconocer diferencias con el patrón clásico de referencia, son subsumibles dentro de la tipología general de Constitución, y se han ido fraguando como resultado de un proceso constituyente evolutivo. Tradicionalmente, se suelen diferenciar dos grandes partes en toda Constitución, que reciben los nombres de parte dogmática y de parte orgánica. Expresado de manera sencilla, la primera de ellas hace referencia a los valores y principios de un ordenamiento jurídico, mientras que la segunda alude a la organización del poder público en el marco estatal. No existen dificultades para aplicar ese mismo esquema en el ámbito de la Unión Europea, por mucho que la misma no pueda considerarse como un Estado ni tampoco cuente formalmente con un texto jurídico con esa denominación. En todo caso, es necesario prevenir que no todo el Derecho de la Unión está revestido de una naturaleza constitucional, debiendo otorgarle exclusivamente esa consideración al Derecho primario, que comprende los textos básicos de aquel sistema jurídico: Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Llegados a este punto, es posible ofrecer una panorámica general de la Unión Europea desde un punto de vista desacomplejadamente constitucional. La fallida Constitución europea no es en absoluto un impedimento para concebir a la organización supranacional objeto de nuestro estudio desde esa específica perspectiva. Con un texto constitucional o sin él, son igualmente apreciables las notas más distintivas de esa peculiar norma jurídica. Expresadas estas consideraciones preliminares, conviene dirigir nuestra atención hacia aquellos elementos de la comunidad política y de Derecho europea que hace de la ella una realidad jurídico-política tan singular: a) ciudadanía, b) derechos fundamentales, c) organización del poder e d) integración económica.

3.1 *La ciudadanía de la Unión*

La Unión Europea ha reconocido un papel central al individuo, lo que la diferencia de la práctica habitual en cualquier otra organización internacional. La ciudadanía europea es, en pocas palabras, un estatuto jurídico propio y complementario a la nacionalidad en los Estados miembros en virtud de la cual los individuos son titulares de derechos y obligaciones ejercitables ante la Unión y ante los Estados miembros. Son ciudadanos de la Unión todos los nacionales de los Estados miembros en modo tal que la ciudadanía de la Unión se añade a la nacional sin reemplazarla. Por tanto, la condición de ciudadano europeo depende de un vínculo previo con un Estado miembro, si bien estos no disponen de libertad absoluta para atribuir o retirar la nacionalidad cuando ello pueda comprometer el estatuto de ciudadanía de la Unión.

La centralidad del individuo en la acción de la Unión Europea es el producto de un proceso de progresivo afianzamiento. En un primer momento, unido a una comprensión originaria de las Comunidades Europeas como una unión de carácter sustancialmente aduanero, el individuo era concebido como un sujeto esencialmente económico. En consonancia con el propósito primigenio de la integración europea de constituir un mercado común, el individuo no era propiamente un ciudadano, sino que era considerado primordialmente en tanto que trabajador o empresario. Era un espacio económico en el que gozaban de reconocimiento privilegiado las cuatro libertades fundamentales del mercado interior, esto es, la libre circulación de mercancías, trabajadores, capitales y servicios. Con el paso del tiempo, ese esquema inicial se va agrietando, siendo un hito decisivo la aprobación del Tratado de Maastricht.

Se introduce en este momento la ciudadanía de la Unión como un estatuto autónomo e individual, que es a la vez el origen y el destino del Derecho supranacional. De un lado, con la creación del estatuto de la ciudadanía de la Unión se consigue reforzar la legitimidad de la Unión, puesto que su acción gozará de una mayor autoridad cuando venga amparada por un respaldo popular. De otro, los ciudadanos son los destinatarios principales del Derecho de la Unión, que disfruta de un efecto directo sin necesidad de intermediación del legislador nacional. Gracias a la –no muy conocida– iniciativa del gobierno de España, la ciudadanía se incorporó a los Tratados constitutivos, sin que esa condición dependa de la intervención de un sujeto en tanto que actor económico.

El estatuto de la ciudadanía europea supone la atribución de unos derechos y obligaciones que son objeto de reconocimiento en los Tratados, habiendo sido objeto de un posterior desarrollo en la legislación ordinaria. A tenor de esa normativa, el punto de partida es el derecho de no discriminación por razón de nacionalidad. Se garantiza, así, un trato igualitario entre los naciona-

les de un Estado miembro y los nacionales de otro que residan en el primero. No puede, por tanto, entenderse este privilegiado estatuto sin incorporar al mismo el derecho a residir y circular libremente en el territorio de los Estados miembros. Sumado a lo anterior, el estatuto de la ciudadanía de la Unión se completa con otros derechos que presentan una naturaleza más política.

Entre ellos, debe mencionarse el derecho de todo ciudadano de la Unión a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento europeo, así como en las elecciones municipales. Se contempla igualmente en los Tratados el derecho de los ciudadanos a contactar directamente con las instituciones y, en concreto, de formular peticiones al Parlamento europeo y de recurrir al Defensor del Pueblo. En estrecha conexión con ellos, debe hacerse al menos alusión a los derechos de acceso a documentos proclamado en la Carta, que impone a la Unión deberes de transparencia en beneficio de un papel más activo de la ciudadanía europea. Para cerrar este haz de derechos de índole política, se reconoce el derecho de todo ciudadano europeo a la protección consular y diplomática de cualquier Estado miembro cuando el Estado del que sea nacional no cuente con una representación en un tercer Estado.

3.2 *Los derechos fundamentales*

Los derechos fundamentales constituyen un contenido esencial del estatuto del individuo en todo Estado de Derecho. Esa afirmación general es igualmente predicable con respecto a la Unión Europea, aunque ha sido necesario transitar un atribulado camino hasta la adopción de un catálogo de derechos fundamentales de amplio espectro y plenamente vinculante para todos sus ciudadanos. Por todos es conocido que en los albores del proyecto de integración europea no contábamos con una declaración de derechos a semejanza de la existente en las Constituciones de los Estados fundadores. Una vez más, esta ausencia es deudora de la vocación eminentemente mercantilista de las originarias Comunidades Europeas, no siendo de todo punto evidente que una organización de esa naturaleza tuviera entre sus cometidos la salvaguarda de los derechos fundamentales.

El punto de llegada de ese recorrido de descubrimiento de los derechos fundamentales tuvo lugar con la proclamación de la Carta en el año 2000, aunque no ha gozado de pleno valor jurídico hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009). Es, por consiguiente, una conquista relativamente reciente, si bien este marco jurídico actual no debe hacer pensar que hasta entonces convivíamos en un escenario presidido por una completa privación de garantías iusfundamentales. Se trata, por el contrario, de un régimen jurídico que se ha ido conformado paulatinamente bajo la velada premisa de que una unión política que iba progresivamente concentrando mayores poderes no podía sustraerse a las garantías propias de un Estado de Derecho.

Un protagonista clave fue el Tribunal de Justicia quien, tras una inaugural declaración de la existencia de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario en el año 1969 con el carácter de principios generales, ha ido dando forma a un régimen jurídico a través de una jurisprudencia casuística. Con ese propósito, ha contado con dos fuentes principales de inspiración: las tradiciones constitucionales comunes y los tratados internacionales para la protección de los derechos humanos. En particular, ha ejercido una influencia destacada el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Más problemático resulta que el mandato de adhesión de la Unión a ese instrumento internacional, que comportaría la vinculatoriedad de ese tratado y el sometimiento a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no haya sido verificado hasta hora. Es más, tras el dictamen negativo emitido por el Tribunal de Justicia en el año 2014, se ha abierto una situación de impasse, derivada de las serias objeciones jurídicas expuestas en esa decisión judicial, que hace difícil prever en el corto plazo el cumplimiento de esa obligación convencional.

En síntesis, no cabe duda de que los derechos fundamentales ocupan hoy un lugar preeminente en el diseño constitucional de la Unión Europea. Así puede apreciarse a la luz del robusto –y en algunos aspectos innovador– catálogo de derechos fundamentales que constituye la Carta. Igualmente apunta a esa misma consideración su carácter de valor fundamental en el sistema jurídico europeo, junto a otros principios imprescindibles del constitucionalismo moderno como la libertad, la democracia, la igualdad o el Estado de Derecho. Su compromiso con los derechos fundamentales no solo se proyecta en el interior de sus fronteras frente a posibles vulneraciones imputables a autoridades nacionales o a particulares, sino que debe subrayarse la promoción de estos valores en su acción exterior mediante la concertación de numerosos tratados internacionales con terceros Estados que incorporan cláusulas de respeto a los derechos humanos.

3.3 Organización del poder

Para el cumplimiento de sus cometidos, la Unión Europea dispone de un original marco organizativo propio. Se estructura en torno a una serie de instituciones, órganos y organismos que dan forma a la arquitectura institucional de la Unión. Como regla general, las instituciones adoptan sus decisiones por mayoría como reflejo del principio democrático, aunque existen políticas en las que rige la regla de la unanimidad. Con la aprobación del Tratado de Lisboa, se logró un régimen de competencias más ordenado bajo el primordial principio de atribución, que se clasifican en la consabida triple ordenación en competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los Estados miembros. Estas son las bases elementales para la distribución vertical del poder entre la Unión y los Estados miembros, correspondiendo a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad velar por el correcto ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión.

El diseño organizativo de la Unión reposa principalmente en sus siete instituciones que conforman la estructura básica del poder público en el ámbito supranacional. Asume, como no puede ser de otro modo, el Parlamento europeo un rol principal en la actividad legislativa de la Unión, habiéndose convertido en el centro de la vida política debido a la creciente asunción de poderes fruto de sucesivas reformas. Comparte, en todo caso, funciones legislativas con el Consejo y, muy señaladamente, concurren conjuntamente en el ejercicio de potestades presupuestarias. A pesar de lo que pudiera parecer a simple vista, esta dualidad en materia legislativa no es un esquema tan infrecuente en la práctica estatal, puesto que, en cierto modo, replica la distribución de tareas propias de los Estados políticamente descentralizados, que cuentan con dos cámaras en representación de los intereses de los ciudadanos y de las entidades territoriales que la constituyen, respectivamente. Por su parte, la Comisión es la institución en que residen fundamentalmente los poderes ejecutivos, encomendándosele la labor de asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión. El Consejo Europeo está encargado principalmente de orientar e impulsar la agenda política europea, siendo aquella institución en la que es más apreciable el influjo intergubernamental en el seno de la Unión. La clásica tríada de poderes se cierra con el Tribunal de Justicia de la Unión. En todo caso, el poder judicial de la Unión se compone por el Tribunal de Luxemburgo y, no menos importante, por los Tribunales nacionales, que deben interpretar y aplicar el Derecho de la Unión como parte de su actividad jurisdiccional ordinaria. Completan las instituciones el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas, que cuentan con atribuciones más especializadas; además, por supuesto, de servirse la Unión de otros órganos y organismos que hacen posible el funcionamiento del complejo orden jurídico europeo.

3.4 *Integración económica*

La política económica se asienta en dos pilares, la política fiscal –atínente a los ingresos y gastos–, y la monetaria. No es ninguna novedad afirmar que hoy, en la Unión Europea, estos dos pilares no tienen la misma envergadura. Es un espacio común aceptar que la dimensión alcanzada por la política monetaria, con la implementación de la moneda común, el euro, ensombrece sin ninguna duda al nivel de integración fiscal de la UE. No obstante, en los últimos años, fundamentalmente en lo que atañe al control del gasto, el nivel de integración alcanzado se ha reforzado muy notablemente. Posiblemente, incluso, de forma algo exagerada. La vertiente de los ingresos de la política fiscal, por el contrario, continúa situada en unos niveles muy discretos de integración.

Tras la firma del Tratado de Maastricht, donde se pusieron las bases para establecer una moneda única, sin Estado, para los Estados miembros de la UE, se hizo necesaria una mayor coordinación en la política fiscal. En efecto, el establecimiento de una unión monetaria introducía un incentivo

perverso para que los Estados expandiesen su política fiscal sin que ello repercutiese, inmediatamente, en un aumento de los tipos de interés de su economía nacional. De forma que, si la unión monetaria no era acompañada de una mayor coordinación fiscal, desde el punto de vista de la teoría económica, el llamado equilibrio de Nash sería un déficit público excesivo en toda la zona euro.

Para enervar esta tendencia, el artículo 104 del Tratado de Maastricht estableció el mandato dirigido a los Estados miembros de evitar déficits excesivos, si bien no fijó ninguna proporción ni introdujo criterio alguno para definir qué debía entenderse por tal. La norma se limitó a regular un proceso para que la Comisión y el Consejo pudiesen ejercer presión sobre los Estados que incumpliesen dicha obligación, que no sería concretada hasta 1997 con la aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). En un primer momento, de forma muy rigurosa, de manera que el Pacto fue flexibilizado en el año 2005 tras los sonados incumplimientos por parte de Alemania y Francia.

Pese a esta flexibilización, tras la crisis de 2008, el desequilibrio provocado en las cuentas públicas tanto en España como en la mayoría de los países de la UE fue notorio y, consecuentemente, inevitable el incumplimiento del marco legal europeo de control del endeudamiento. En este contexto de abierta crisis, se fraguó el nuevo diseño institucional en la gobernanza económica de la UE, restrictivo y riguroso con el gasto excesivo de las Administraciones Públicas, que iba a incidir sensiblemente sobre la soberanía presupuestaria de los Estados miembros y, en el seno de estos, inevitablemente, sobre la autonomía financiera de los entes subcentrales allí donde, como en el caso de España, existe una marcada descentralización del poder político y del gasto público en los entes subcentrales.

No obstante, el nuevo sistema de control del gasto previsto en el ámbito europeo –implementado por el *six pack* y el *two pack*, de 2011 y 2013 respectivamente, y por el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza de 2012– puede llegar a ser mucho más intrusivo con la soberanía de los Estados miembros de lo que lo son, en el plano nacional, los sistemas de disciplina fiscal con la autonomía de los entes subcentrales. En este sentido, destaca muy especialmente el caso alemán, construido exclusivamente sobre el control del déficit estructural. El sistema alemán, muy celoso de preservar el equilibrio de poder entre centro y periferia, responde a una lógica completamente diferente a la europea –y a la española–: donde el control del déficit nominal continúa jugando un papel muy relevante, condicionando indudablemente, y de forma muy intensa, el ciclo presupuestario de los Estados miembro. A modo de titular, atendiendo al importantísimo papel que jugó Alemania en la configuración de las nuevas reglas fiscales, cabe sintetizar que este país no quiso para Europa lo que quiso para sí.

En lo que atañe al ingreso, cabe señalar que en el ámbito de la UE éste está descentralizado prácticamente por completo. Son los Estados miembro los encargados de configurar libremente –con pequeños condicionantes en algunos casos, como el IVA– su sistema tributario. Y éstos realizan una aportación al presupuesto de la UE para sufragar las políticas de la casa común. Dos son los problemas que provoca esta lógica. En primer lugar, la descentralización del ingreso, en el marco de un mercado común, fomenta una carrera fiscal a la baja y reduce el margen de actuación pública. Con razón este instrumento fue auspiciado por el neoliberalismo para reducir el tamaño del Estado en general, y del Estado del bienestar en particular. Además, el sistema actual debilita el principio de conexidad: el ciudadano no identifica con claridad quién decide una política pública y qué nivel de poder la financia realmente. La centralización de algunas figuras impositivas -como el Impuesto de Sociedades, atendiendo a la elevada movilidad del capital- podrían ser interesantes para superar estas disfuncionalidades.

Tres son las conclusiones que cabe extraer de este apartado. En primer lugar, no puede dejarse de subrayar que, en un mundo globalizado, la moneda común aporta a los europeos muchas más ventajas que inconvenientes. Si bien, la integración de la política monetaria exige reforzar, inevitablemente, la política fiscal. En lo que atañe a los gastos, el sistema de disciplina fiscal europeo es muy complejo e intrusivo con la soberanía nacional de los Estados miembro: por ello convendría simplificarlo (las reglas fiscales se cumplen mejor cuanto más sencillas son) y, quizás, flexibilizarlo (haciéndolo girar, exclusivamente, en un control del déficit estructural). Por último, en el marco del mercado común, queda pendiente una mayor centralización de los ingresos, como forma de evitar el *dumping* fiscal y reforzar el principio de conexidad.

4.0 Retos presentes y perspectivas de futuro para una Unión en crisis

4.1 Respuesta europea ante una situación de crisis múltiple

Pese a que la Unión Europea se enfrenta a un complejo escenario de crisis múltiple, este nuevo contexto puede revelarse como un catalizador que impulse un momento constitucional europeo. Si bien toda estimación de futuro comporta un grado de incertidumbre, esta se reduce en cierta medida a luz de los acontecimientos más recientes en el marco europeo. De un lado, las respuestas consensuadas para hacer frente a la crisis del coronavirus y a la guerra en Ucrania han vuelto a demostrar que situaciones excepcionales en la historia europea se han tornado en oportunidades para lograr avances que en otras circunstancias habrían requerido años. De otro, probablemente con mayores cautelas, el cierre de la Conferencia sobre el futuro de Europa ha abierto la puerta a una nueva modificación de los Tratados tras quince largos años desde la aprobación de la última gran reforma. Esta posibilidad de convocar una nueva convención para la reforma de los Tratados ha sido finalmente refrendada por la Comisión Europea, más concretamente en el Discurso del Estado de la Unión pronunciado por la presidenta Von der Leyen el pasado 14 de septiembre ante el Parlamento Europeo.

La pandemia trajo consigo medidas desconocidas en un ámbito tan poco europeizado como son las políticas sanitarias. Señaladamente, cabe recordar una adquisición centralizada de vacunas que evitó desigualdades en el suministro según la capacidad negociadora de cada Estado miembro y, gracias a ello, se consiguió neutralizar un potencial sentimiento de insolidaridad que devolviera a la memoria la cara más amarga de la gestión de la última crisis económica en Europa. Más destacadas aún fueron las novedosas medidas adoptadas en el plano financiero. Entre ellas, se aprobó la creación de un generoso fondo de recuperación junto con la emisión masiva y conjunta de deuda para financiar ese programa, dándose, así, pasos cualitativos hacia una mayor integración fiscal en la Unión. No son medidas de carácter estrictamente coyuntural para hacer frente a una situación extraordinaria, sino que presumiblemente tales mecanismos han venido para quedarse, como así lo demuestra la reciente compra conjunta de vacunas de la viruela del mono. Entre otras novedades, los fondos *EU Next Generation* han abierto la oportunidad para avanzar, siquiera tímidamente, en una tradicional asignatura pendiente: la Europa Social. Sigue siendo un desafío, a la par que una necesidad, reforzar el Pilar Europeo de Derechos Sociales de cara a la insoslayable construcción de un verdadero Estado social y de Derecho en el ámbito supranacional.

La guerra en Ucrania ha sido una nueva prueba de estrés para la Unión provocada por una amenaza externa severa. De nuevo, la Unión ha salido reforzada de este envite demostrado una capacidad para dar una respuesta unida, retomándose los debates sobre la necesidad de una mayor coordinación en materia de defensa, un área poco proclive a una mayor integración. Incluso, Dinamarca aprobó el pasado año en referéndum la abolición de una cláusula *opt-out* que la mantenía al margen de la política común de seguridad y defensa. Junto con la solicitud de adhesión de Ucrania, se han sumado las de Moldavia y Georgia, y siguen pendientes otras candidaturas en el entorno de los Balcanes. Que cada vez más Estados se postulen como candidatos para integrarse en este espacio común no puede más que ser un signo de la vitalidad de un proyecto europeo con capacidad de atraer a nuevos miembros. Aunque estas peticiones vienen acompañadas de dificultades porque las incorporaciones no se producirán en el futuro más inmediato y deberán establecerse garantías tendentes a asegurar el cumplimiento de estándares democráticos como requisitos permanentes más allá del momento de la adhesión. A todas luces, esta última es una de las imprescindibles lecciones aprendidas a raíz de la crisis del Estado de Derecho, por mucho que la actividad judicial del Tribunal de Justicia haya empezado a dar respaldo a esta tesis.

La Conferencia sobre el futuro de Europa ha abierto un espacio de debate con la ciudadanía europea para conocer de primera mano las inquietudes y las propuestas de reforma procedentes de la sociedad civil. Es un experimento relativamente novedoso, pues existían precedentes de encuentros similares al margen de las iniciativas previstas en los Tratados, que supone una clara apuesta por involucrar directamente a la ciudadanía en la agenda política europea. Retrasada un año por la irrupción de la pandemia y concluida el pasado 9 de mayo tras doce meses de duración, sus resultados se han plasmado en un informe que contiene 49 recomendaciones y 329 medidas específicas. En rigor, la Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el futuro de Europa, documento de trabajo que recogía la organización, los objetivos y los principios de este evento, no se comprometía a ninguna modificación de los Tratados constitutivos, aunque ha sido una posibilidad que ha sobrevolado en todo momento los debates que la han presidido. Al término de sus trabajos, el Parlamento Europeo ha ejercitado por primera vez en su historia el derecho a solicitar una convención para reformar los Tratados. Una de las medidas más relevantes por la que se aboga en la resolución parlamentaria es la de ampliar las materias aprobadas por mayoría cualificada en el Consejo, con la consiguiente eliminación del veto ejercitado por algunos Estados que han hecho un uso muy cuestionable de esa prerrogativa en momentos particularmente críticos.

Con todo, no es fácil augurar el recorrido futuro de esta iniciativa ciudadana y, sobre todo, si la misma tendrá continuación a través de los cauces normativos contemplados en los Tratados

para desembocar en una nueva reforma. Habrá que estar atentos al desenvolvimiento del curso político europeo para conocer si las autoridades europeas recogen el testigo de la Conferencia, del Parlamento y de la Comisión Europea. No por ello deja de ser necesario insistir sobre la conveniencia de actualizar el marco constitucional supranacional para adecuar nuestro régimen jurídico a los cambios experimentados en los últimos quince años en nuestro continente y, con ello, afrontar con mejores mecanismos los retos futuros de Europa.

4.2 *Propuestas para una reforma de la Unión*

Uno de los signos distintivos de la política europea de los últimos años ha sido el de atender prioritariamente a cada una de las crisis que se han ido sucediendo. Esto ha llevado necesariamente a dar preferencia a lo concreto y a lo inmediato con el propósito de responder a la específica naturaleza de cada una de ellas. En estos momentos sería aconsejable, por el contrario, privilegiar una aproximación más general que permita analizar las deficiencias y los aspectos de mejora desde una perspectiva de conjunto. Del mismo modo, no sería conveniente que la viabilidad de esas posibles mejoras dependiera completamente de una eventual reforma de los Tratados a resultas del impulso de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Con independencia del incierto resultado de dicha iniciativa, no hay obstáculo alguno para contribuir a un debate de escala continental sobre el devenir de la construcción europea, y sin que necesariamente toda posible propuesta de cambio tenga que encauzarse por medio de una modificación de los textos básicos del Derecho de la Unión.

Existe un mayor consenso respecto de los objetivos a los que debe dirigirse toda proposición de reforma para la Unión que sobre las concretas medidas que deben adoptarse para alcanzar tales fines. Entre sus flancos débiles, es habitual apuntar al distanciamiento ciudadano hacia el proyecto común, las deficiencias democráticas de la Unión y la escasas rendición de cuentas de las autoridades europeas. Todo ello se solucionaría con –lo que se asimila más a un lema propagandístico que a un plan de reformas– una Unión Europea más cercana, democrática y transparente.

Durante buena parte de su recorrido vital la Unión ha sido merecedora de un importante respaldo popular gracias a una legitimidad *output* o de resultado, esto es, a su capacidad para dar una respuesta efectiva a los problemas de los ciudadanos europeos. Posiblemente, esta sea un ámbito en el que tenga menores dificultades para seguir reforzando su legitimidad, especialmente a tenor de un panorama internacional fuertemente globalizado en el que se revela nítidamente la incapacidad de los Estados para hacer frente en solitario a los grandes retos planetarios (pandemia, crisis climática, paz y seguridad internacional). Por otra parte, las autoridades europeas se han visto tradicionalmente en mayores apuros para obtener una adhesión por la vía de

la legitimidad *input* o de entrada. Estos escollos se encuentran íntimamente vinculados a una precaria identidad compartida —en claro contraste con un sentimiento más vigoroso de pertenencia al Estado—, así como a una percepción de una insuficiente realización del principio democrático en la instancia supranacional.

Para enmendar esas patologías no se puede acudir a una simple invocación a una mayor integración, sino más bien a una mejor Europa. Eso no obsta la posibilidad de reivindicar pasos adelante en aquellas áreas en las que se ha percibido esa voluntad integradora entre algunos Estados miembros. Precisamente, el Libro Blanco sobre el futuro de Europa (2007) se pronunciaba claramente en favor de una mayor flexibilidad al tiempo que señalaba tres ámbitos en los que era posible seguir avanzando: gobernanza económica, justicia e interior, y política exterior y de seguridad. Por flexibilidad nos referimos a activar los mecanismos existentes en los Tratados para permitir una integración diferenciada en esferas como el reforzamiento de la Unión Económica y Monetaria, un sistema común de gestión de la frontera exterior, la inmigración y el asilo, y en la defensa común (Molina, 2018). No se puede negar los problemas inherentes a impulsar un espacio de cooperación reforzada que dibuje una Europa a diferentes velocidades en estas esferas, pero más contraproducente resulta que una minoría de Estados miembros bajo liderazgos populistas condicionen la agenda política europea⁴. En este sentido, contamos con precedentes especialmente exitosos, siendo quizás la Eurozona el ejemplo más ilustrativo de los buenos resultados de ahondar en una mayor integración cuando no se concite el acuerdo de todos los Estados.

Se pueden advertir dos grandes ámbitos en lo que podrían concentrarse las necesarias reformas: la esfera competencial y el diseño institucional (López Castillo, 2019). Habiendo sido examinada la primera de ellas, cabe continuar señalando que la organización interna de la Unión es un área en la que también se han presentado numerosas sugerencias de mejora. Asimismo, no han faltado tampoco trabajos doctrinales que han incorporado propuestas en la que se propugna una mayor participación de las instituciones estatales, así como una mejor coordinación entre estas y las supranacionales.

La idea de principio es que es posible reivindicar una mayor democracia interna en el funcionamiento de las instituciones europeas sin que por ello se deba renunciar a una intergubernamentalidad eficaz y más responsable ante los ciudadanos. Esta dualidad responde perfectamente al

⁴ Atiéndase en este punto a la propuesta de Emmanuel Macron, presidente de la República Francesa, en la ceremonia de clausura de la Conferencia sobre el Futuro de Europa dirigida no solo al interno de la Unión, sino también a reordenar las relaciones de la misma con los Estados de su entorno más cercano en una Europa de varias esferas (<https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>).

esquema organizativo de la Unión en el que se conjuga una doble legitimidad: una directa de los ciudadanos por la vía del Parlamento europeo y otra indirecta a través de sus gobiernos nacionales en el Consejo y en el Consejo europeo.

A pesar de la habilitación expresa en los Tratados para crear un régimen electoral común a los comicios al Parlamento europeo, seguimos sin contar a día de hoy con uno, por lo que la igualdad de los votantes se ve mermada antes unas reglas de juego que son establecidas por cada uno de los Estados. No puede dejar de enfatizarse que esta institución ha ido ganando credenciales democráticas con el paso de las décadas, pero no por ello es posible advertir algunos elementos problemáticos. Así, parece una anomalía que la misma no tengo reconocida iniciativa legislativa, impidiéndolo cumplir una función esencial en el procedimiento legislativo. Igualmente, se impone repensar el método de nombramiento de la presidencia de la Comisión, en especial como consecuencia del controvertido último proceso de selección en el que resultó seriamente dañado el modelo del *Spitzenkandidaten*. Otro elemento que merece una reflexión es la composición de listas transnacionales, que rompan con una visión estatalista de los asuntos europeos. Conectando con este punto, aunque con una perspectiva más amplia, una cuestión preocupante sigue siendo el amplio desconocimiento de la vida política europea por parte de los ciudadanos. Sin caer tampoco en un pesimismo excesivo, pues existen motivos para retomar la confianza con el significativo aumento de la participación en las últimas elecciones europeas, es necesario responder a encuestas recientes del eurobarómetro en las que se indicaba que el 92% de los europeos cree que la voz de los ciudadanos debería ser tenida más en cuenta en las decisiones sobre el futuro de Europa⁵.

La presidenta de la Comisión Europea se ha mostrado sensible a las reivindicaciones expresadas por la juventud europea en el marco de la Conferencia sobre el futuro de Europa, y por ello, en el ya mencionado Discurso del Estado de la Unión ha planteado no sólo convertir dicha conferencia en un ejercicio permanente y estable, sino que ha abogado abiertamente por la introducción en los Tratados constitutivos del principio de solidaridad intergeneracional.

De entre las conclusiones de la Conferencia del Futuro de Europa la presidenta mencionó la petición de una iniciativa europea de salud mental, así como la necesidad de poner en marcha un paquete de defensa de la democracia europea para abordar las influencias tanto internas como externas, la corrupción y la defensa del Estado de Derecho, en particular de la independencia judicial. Von der Leyen señaló que muchos hemos dado por sentado la democracia en Europa y,

⁵ Eurobarometer, Special «Future of Europe», 2020, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2256>



sin embargo, esta percepción ha cambiado, «hoy todos somos conscientes de que debemos luchar por nuestras democracias. Todos los días». Recordando al recientemente fallecido presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, que dijera «La democracia no ha pasado de moda, pero debe actualizarse para seguir mejorando la vida de las personas» finalizó su discurso abogando por nuevos horizontes para Europa, por una Convención europea para la revisión de los Tratados «para renovar la promesa europea» que aborde, entre otras cuestiones, la mejora del proceso de toma de decisiones en la UE. Este respaldo de la Comisión Europea a un proceso de reflexión que lleve a la convocatoria de una convención para la reforma de los Tratados deberá enfrentarse ahora al parecer del Consejo Europeo, de los señores de los Tratados.

A modo de reflexión final, la confluencia de una suma heterogénea de factores políticos y jurídicos parecen apuntar en la dirección de la apertura de un escenario de reformas en el ámbito de la Unión Europea. Paradójicamente, esa concatenación de crisis no ha sido un agente resistente al cambio, sino que ha hecho emerger una mayor unidad entre los Estados miembros y una conciencia sobre la oportunidad de relanzar el proyecto europeo. Un moderado optimismo conduciría a pensar que podría alumbrarse un momento constitucional europeo como fruto de la continuación de los trabajos de la Conferencia sobre el futuro de Europa que dieran lugar a la convocatoria de una convención. Con o sin reforma de los Tratados constitutivos en el horizonte más inmediato, existen sobrados motivos para insistir en la necesidad de emprender ese camino de renovación de nuestro pacto constitucional europeo para contar con una Unión reforzada capaz de afrontar los retos del futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, B. (1991). *We the People: Foundations*, Cambridge: Harvard University Press.

Baquero Cruz, J. (2008), *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, *European Law Journal*, 14(4).

Cappelletti, M., Seccombe, M. y Weiler, J.H.H. (Eds.).(1986). *Integration through law: Europe and the American Federal experience*, Berlín: De Gruyter.

López Castillo, A. (2019). Unión Europea ¿reforma institucional o fórmula federal? Constituir y constitucionalizar (la UE) sin deconstituir ni deconstitucionalizar (sus Estados miembros). En García Guerrero, J.L. y Martínez Alarcón, M.L. (Dir.). (2019) *Constitucionalizando la globalización, vol. II*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Molina, I. (2018). *La arquitectura institucional de la UE: legitimidad, eficacia y flexibilidad*, Informe «El futuro de la Unión Europea», Real Instituto Elcano.

Monnet, J. (1976). *Mémoires*, París: Fayard.

Orlando-Salling, J. (2022), *Reimagining a European Constitution: Why Putin's War Could Be a Major Constitutional Moment for the EU*, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/reimagining-a-european-constitution>

Sarmiento, D. (2022). Editorial: La guerra de Ucrania y el momento constitucional europeo, *Revista General de Derecho Europeo*, 57.

www.espanajuntosumamos.com

España Juntos Sumamos

En colaboración con:



UNIVERSIDAD DE
MURCIA

ÁTEDRA
DE BUEN GOBIERNO
E INTEGRIDAD PÚBLICA