

**EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LA NECESIDAD DE HACER MÁS ÁGIL
LA TOMA DE DECISIONES EN LA UE Y EL RIESGO DE DÉFICIT
DEMOCRÁTICO**

**THE DIFFICULT BALANCE BETWEEN THE NEED TO MAKE DECISION-
MAKING EASIER IN THE EU AND THE RISK OF A DEMOCRATIC
DEFICIT**

Salvador Martínez Rompeltien*

Resumen: El momento político y la coyuntura geopolítica actuales facilitan avances hacia una mayor integración y respuestas comunes a los retos globales de los Estados miembros en la Unión Europea.

Sin embargo, alterar el juego de equilibrios sobre el que se sustenta la relación entre los estados miembros, la Unión Europea y la ciudadanía, requiere repensar nuevos ajustes. El principio democrático debe jugar un papel fundamental en la toma de decisiones en la Unión Europea. No es necesario que la legitimación democrática se lleve a cabo de forma análoga a los Estados miembros. Ni tampoco se está en condiciones de prescindir de los Estados como organización política básica.

En una hipotética asunción de mayores cuotas de responsabilidad de la Unión Europea y toma de decisiones más supranacional, habría que acomodar el principio democrático a dicha situación.

Una alternativa podría ser aceptar constitucionalmente la interdependencia interestatal de diversos ámbitos competenciales, reconociéndose una nueva noción de soberanía estatal limitada e interdependiente dentro de la Unión Europea.

Como contrapeso a dichos avances en cuanto a integración, habría que apostar de forma más decidida y clara por la solidaridad y la cohesión interterritorial.

Palabras clave: Unión Europea; Integración europea; Déficit democrático; Estado Constitucional; Estado de Derecho

Abstract: The current political moment and geopolitical situation facilitate progress towards greater integration and common responses to the global challenges of the Member States in the European Union.

* Doctorando en Unión Europea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor-tutor C.A. Lanzarote (UNED). Correo electrónico smartinez55@alumno.uned.es

However, altering the game of balances on which the relationship between member states, the European Union and citizens is based requires rethinking new adjustments. The democratic principle must play a fundamental role in decision-making in the European Union. It is not necessary that democratic legitimation be carried out in a similar way to the Member States. Nor is it in a position to dispense with the States as a basic political organization.

In a hypothetical assumption of greater quotas of responsibility of the European Union and more supranational decision-making, the democratic principle would have to be matched to said situation.

An alternative could be to constitutionally accept the interstate interdependence of various spheres of competence, recognizing a new notion of limited and interdependent state sovereignty within the European Union.

As a counterweight to these advances in terms of integration, it would be necessary to bet more decisively and clearly on solidarity and interterritorial cohesion.

Key words: European Union; European integration; Democratic deficit; Constitutional State; Rule of Law

Sumario: **1.-PLANTEAMIENTO INICIAL 2.-LA COBERTURA CONSTITUCIONAL DEL PROCESO INTEGRADOR EUROPEO 3.-ESCOLLOS HACIA UNA MAYOR INTEGRACIÓN: ESPECIAL ATENCIÓN A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN 4.-ACEPTACIÓN DEL NUEVO ROL DEL ESTADO CON SOBERANIA LIMITADA E INTERDEPENDIENTE DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA 5.- CONTRAPESOS A FAVOR DE LA CIUDADANA POR SU PÉRDIDA DE SOBERANIA INTERNA 6.- CONCLUSIONES**

1.- PLANTEAMIENTO INICIAL

A nadie se le escapa la gravedad de los últimos acontecimientos en los que está sumida Europa y el conjunto de la humanidad. La todavía no superada pandemia por el Covid-19 o la invasión por parte de Rusia de Ucrania, como ejemplos más evidentes, ponen de manifiesto la necesidad que tiene la Unión Europea, (en adelante UE) de avanzar hacia una mayor integración política.

No es algo nuevo el rol cada vez más secundario que el viejo continente desempeña en la escena mundial¹, con China disputándose con Estados Unidos la hegemonía mundial, y la India como espectador latente. Sin embargo, la gravedad y la percepción de los problemas de índole global, por parte de la ciudadanía europea, son ahora mucho más evidentes. Dichas circunstancias hacen más factible y necesario dar un paso más en el proceso de integración europeo².

Sin embargo, lo cierto es que el espacio político, lingüístico, cultural y sociológico, que a día de hoy conforma la UE, dista mucho de estar preparado para prescindir de los Estados³, como forma política básica o sobre la que se edifica la integración europea⁴.

Tampoco, desde el punto de vista constitucional interno de cada Estado, podemos obviar los obstáculos o reticencias que se puedan llevar a cabo, de cara a

¹ Dicho papel secundario de Europa no es algo reciente ni mucho menos. Ver DÍEZ DEL CORRAL, L. (2018). *El rapto de Europa. Una interpretación histórica de nuestro tiempo*, Madrid, Herederos de Luis Díez del Corral, Ediciones Encuentro, S.A. e Instituto de Estudios Europeos, pág. 68. “Cualquiera que examina los asuntos de la Comunidad Europea, incapaz de progresar desde hace años, pese a buenos propósitos, en la solución de ninguno de los grandes problemas que se enfrenta, y a pique de retroceder en terrenos de la unión aduanera por una agudización descarada de los egoísmos nacionales; cualquiera que contemple el aislamiento y la debilidad cada día mayores de Europa en la política internacional, no ya sólo frente a las dos superpotencias que amenazan o entiende por encima de sus desunidos o indefensos Estados, sino frente a buena parte del Tercer Mundo-que en brusco giro ha pasado de estar condicionado en su desarrollo económico por los países de la Europa industrial a condicionar el de ésta con brutales subidas de las materias primas”

² Entrevista disponible en <https://canal.uned.es/> titulada “La Conferencia sobre el futuro de Europa”, de fecha 21 de abril 2021, Diálogo entre los Profesores VIDAL PRADO, C. y ALDECOA LUZÁRRAGA, F. En dicha entrevista, a colación de la invasión de Ucrania por parte de Rusia y su influencia en el desarrollo de la Conferencia sobre el futuro de Europa, se destaca la “necesidad de un cambio profundo, de avanzar en un modelo federal. Equilibrar el sistema de federalismo intergubernamental. Más federalismo y menos intergubernamental. Más peso al parlamento y menos unanimidad”. Link <https://canal.uned.es/video/625ff90fb609230b8d4ef538>

³ Véase págs. HIX, S., HOYLAND, B. (2012). *Sistema político de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill, págs.12-13. “¿Qué es exactamente la UE? ¿Es una organización internacional, como las Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio (OMC), o es un estado federal, como EEUU? La UE no se circunscribe bien a ninguna de las dos categorías. A diferencia de otras organizaciones internacionales, la UE ha recibido la delegación de importantes poderes independientes, tanto en el ejecutivo, el legislativo como en el judicial, de forma muy parecida a como los ostenta un estado. Sin embargo, a diferencia de los estados federales, los gobiernos de los estados miembros siguen siendo signatarios soberanos del Tratado de la UE, el presupuesto de la UE sigue siendo pequeño, la UE se basa en el cumplimiento voluntario por parte de los estados miembros para asegurar la aplicación de las leyes de la UE, y los estados miembros siguen siendo soberanos en muchas áreas de la política, incluida su capacidad de firmar tratados internacionales.

Afortunadamente, existe otra categoría que podemos usar para conceptualizar la UE: como sistema político”.

⁴ Y ello a pesar de que bien podríamos afirmar que el proceso de construcción de una Europa unida, con sus propias contradicciones, lleva más de 70 años en marcha, siendo fundamental, como se plasmó en la Declaración de Schuman, de 9 mayo de 1950, que “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. A mi modo de ver, las circunstancias actuales favorecen la integración por la necesidad de solidaridad entre las naciones para asumir los riesgos actuales. Pero ello no significa que el proceso de asimilación o convergencia para crear un estado europeo federal haya concluido.

avanzar hacia una mayor integración, que permita limitar al mínimo las decisiones que requieran unanimidad.

Dejando de lado la necesidad de adaptar los textos constitucionales de los estados miembros al proceso integrador europeo, aspecto que trataremos acto seguido, uno de los principales argumentos en contra de la cada vez mayor asunción de competencias de la UE, es su déficit democrático⁵.

Desde la perspectiva interna de los Estados, sí existen cauces necesarios para hacer posible dicha participación en asuntos europeos y, al menos, como salvaguarda, el Estado posee la capacidad de veto en muchas materias. Aquí el argumento del déficit democrático pierde gran peso. Estamos ante un modelo cuasi intergubernamental, con el ejecutivo amparado por el principio democrático.

Lo que demanda la situación actual es avanzar en un cambio de paradigma. Se requiere una UE más federal. Sin embargo, no podemos prescindir de los Estados y debe avanzarse más en la democratización de la UE. Lo que está meridianamente claro es que el equilibrio alcanzado hasta la fecha ya no es adecuado para los retos a los que se enfrenta la UE. De ahí que sea necesario buscar una nueva solución armónica entre la necesidad de hacer más ágil la toma de decisiones en la Unión Europea y el riesgo de déficit democrático.

2.- LA COBERTURA CONSTITUCIONAL DEL PROCESO INTEGRADOR EUROPEO

Una de las mayores dificultades a las que se enfrentan los profesores de derecho constitucional en las universidades españolas es hacer entender a alumnos avisados que, independientemente del proceso integrador europeo y lo que ello significa, la Constitución sigue siendo la norma suprema del ordenamiento jurídico.

⁵ HIX, S., HOYLAND, B. (2012). *Sistema político de la Unión Europea* McGraw-Hill, ob. cit., págs. 133-134 “Entre mediados y finales de los años 1980, empezaron a publicarse artículos sobre el llamado déficit democrático en la UE, en revistas académicas. Pronto siguieron debates más amplios sobre este tema en los medios de comunicación, en respuesta a la drástica disminución de apoyo a la UE, a principios de los años 1990...la “versión estándar” del actual déficit democrático incluye cinco conjuntos principales de afirmaciones:

1. Mayor poder ejecutivo-menor control parlamentario estatal...
2. El Parlamento Europeo es demasiado débil...
3. No hay elecciones “europeas”....
4. La UE es demasiado distante...
5. Deriva política...”.

En nuestro caso en particular, siguiendo en ello al artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn⁶, la cobertura constitucional para integrarse en las, por aquel entonces, Comunidades Europeas, actualmente la UE, residía en el artículo 93 CE.

Dicho precepto fue diseñado *ex profeso* para facilitar la integración europea pero sin mencionarla expresamente. De modo similar a otros artículos de necesaria reforma, como pueda ser la propia organización territorial del Estado, en su Título VIII, el texto constitucional solamente podía dar respuesta a la situación fáctica del momento. En lo que atañe al proceso integrador europeo, el constituyente diseñó un texto constitucional que facilitara dicha integración. En el caso de la organización territorial, posibilitó la creación de las respectivas Comunidades Autónomas.

A día de hoy, dicho contexto histórico está completamente superado. Nuestro texto constitucional requiere de forma urgente reconocer explícitamente el proceso integrador europeo en el que estamos inmersos y no forzar tanto la mutación del texto constitucional en relación con la existencia de la UE⁷.

Otra cuestión o perspectiva del problema, ya no tanto desde el punto de vista constitucional sino más bien político, son los motivos que desaconsejan acometer las necesarias reformas del texto constitucional, por la falta de altura de miras de la clase política actual⁸.

⁶ Cuyo literal ha sido reformado para adaptarse al proceso integrador europeo, al contrario del artículo 93 CE.

⁷ CARMONA CONTRERAS, A. (2018). “Sobre el futuro de la Constitución: Proyección y encaje europeos”, en *Congreso Internacional constitucional. Palacio del Senado, 4 y de octubre de 2018*, Madrid, Cortes Generales/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 106. “La Constitución aprobada en 1978, más allá de los tres preceptos dedicados a la cuestión- uno originario, conteniendo una referencia tácita y eminentemente procedimental (el artículo 93) y dos sobrevenidos (los artículos 13.2 y 135)-, adolece de una aproximación holística al fenómeno de la europeización, con el lastre que ello comporta para su correcta comprensión. Superar el grado de desintonía entre la realidad existente y los preceptos constitucionales llamados a regularla pasa, pues, por abordar un proceso de reforma de la Norma suprema en clave europea que permita lograr el imprescindible ajuste entre ambos planos”.

⁸ BIGLINO CAMPOS, P. (2018). “Constitución y reglas de juego”, en *Congreso Internacional constitucional. Palacio del Senado, 4 y de octubre de 2018*, Madrid, Cortes Generales/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág.48. “España, como muchos otros países de nuestro entorno, se enfrenta a los retos que plantean fenómenos como son la globalización y los rapidísimos cambios tecnológicos, cuyas implicaciones en el mercado de trabajo desconocemos. Hay, además, dificultades que aquejan específicamente a nuestro país, como son las que afectan a la integración territorial y laten bajo el conflicto de Cataluña. Estamos, además, en épocas de un populismo que busca el enfrentamiento y desprecia al contrario. Malos tiempos, pues, para que todos sigamos ganando...Mientras no haya acuerdo sobre las reglas de juego y hasta que no seamos capaces de cooperar como hicimos en 1978, lo más probable es que sigamos en el equilibrio de Nash, esto es, que nadie haga nada mientras no esté seguro de lo que harán los demás”.

3.- ESCOLLOS HACIA UNA MAYOR INTEGRACIÓN: ESPECIAL ATENCIÓN A LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN

En las circunstancias actuales, en las cuales se está creando un clima propicio, por circunstancias extremadamente adversas, todo sea dicho, para avanzar hacia una mayor integración, no está de más traer a colación el fracaso de la *non nata* Constitución Europea y cómo se solventó dicha crisis mediante el Tratado de Lisboa⁹.

Centrándonos en lo que más interesa, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se ha visto reforzado el papel de los Parlamentos nacionales, lo que conecta directamente con la importancia del apuntalamiento del principio democrático en la propia UE¹⁰. El sistema instaurado dota de nuevas posibilidades de influencia y control de los Parlamentos nacionales en el funcionamiento de la UE.

Existen ciertos aspectos del máximo interés en el papel de los Parlamentos nacionales en la UE. Además del cometido principal consistente en control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, junto con la reforma de los tratados, los

⁹ ALDECOA LUZARRAGA, F. (2018). “El Tratado de Lisboa como salida al laberinto constitucional”, en MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord), *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional (jornadas de la asociación española de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, Madrid, Iustel, pág.55. “El Tratado de Lisboa emprende el rescate sustancial de la Constitución Europea ya que vuelca en el articulado de los actuales Tratados las principales aportaciones de ésta en materia de democracia, eficacia, solidaridad y presencia en el mundo. En el acuerdo, sin embargo, se ha perdido la forma y apariencia de Constitución, la expresión política, el lenguaje constitucional y la visibilidad. Aun cuando las cesiones son importantes, puede calificarse de buen acuerdo ya que preserva mucho más de lo que elimina”.

¹⁰ Artículo 12 TUE

Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:
a) *serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;*

b) *velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;*

c) *participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;*

d) *participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;*

e) *serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;*

f) *participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.*

mecanismos que debieron adoptarse en el ámbito interno para garantizar su derecho de participación también son sumamente importantes.

Otra de las cuestiones que llama más la atención es la problemática o polémica surgida por la aparente pérdida de peso de los Parlamentos nacionales, derivado de la cada vez mayor atribución de competencias a la UE.

De alguna manera, esta pérdida de peso se intenta compensar con mayores facultades de control por parte de los Parlamentos nacionales. De este modo, se evitaría que los Gobiernos pudiesen negociar entre ellos algunas cuestiones sin pasar por sus respectivos controles parlamentarios.

Las posibilidades que gozan los Gobiernos, con el conocido en Alemania como "*Spiel über die Bande*"¹¹, de evitar el debate parlamentario, son las que se tratan de impedir, con el incremento en los tratados europeos, de las facultades de control otorgadas a los Parlamentos nacionales.

Todo ello ha de valorarse en el marco de un proceso integrador supranacional, pero con cada vez más elementos de carácter intergubernamental, como la inclusión de los Parlamentos nacionales.

Detrás de todas estas cuestiones o juegos de equilibrios tenemos el escollo del aludido déficit democrático de la UE. Si los Estados retienen capacidad de bloqueo, es evidente que no se avanza en la integración. Pero, a su vez, es difícil evitar que desde la perspectiva nacional, incluso en temas aparentemente tan obvios, como pueda ser la política energética, que surjan bloqueos por parte de algunos Estados. Un ejemplo reciente de ello es España, con la crisis del gas al momento de la redacción de esta comunicación¹².

Desde la perspectiva constitucional alemana, con el Tribunal Constitucional Federal alemán como máximo exponente, avanzar hacia una mayor integración europea también impone un cambio de paradigma. Aunque existe un mandato explícito hacia la integración europea, dicho proceso se encuentra constreñido constitucionalmente por el principio democrático¹³ y la concepción soberana del pueblo alemán.

¹¹Expresión alemana que podríamos traducir por juego por la banda.

¹²<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/teresa-ribera-espa%C3%B1a-ser%C3%A1-solidaria-con-la-ue-pero-no-aceptaremos-obligaciones-por-encima-de-lo-que-nos-corresponde-en-t%C3%A9rminos-de-esfuerzo/tcm:30-543341> (Fecha visita 26 de agosto de 2022).

¹³ALÁEZ CORRAL, B., ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008). *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*, Madrid, CEPC-BOE, págs. 57-58. "Todo el proceso se ha de desarrollar siempre dentro de los límites de la cláusula de intangibilidad del artículo 79.3 LF- entre ellos el principio democrático- que el artículo 23 LF le ha impuesto al legislador de la integración europea, y que se reconducen en último extremo al respecto a la última

La respuesta a la encrucijada, a la que nos enfrentamos los que creemos en una Unión Europea más federal, es cómo resolver el problema de legitimación¹⁴, que se plantea por parte del Tribunal Federal alemán desde el Tratado de Maastricht hasta las referidas al programa de compra de bonos del BCE.

La solución más fácil y sencilla es seguir apostando por el cada vez mayor peso del Parlamento Europeo, de cara a modificar el juego de equilibrios institucional de la Unión Europea¹⁵.

Pero ello, a mi modo de ver, sigue siendo insuficiente. El principio democrático supone básicamente que la potestad de ejercer las funciones públicas y responder ante ello.

Y no podemos obviar las voces que alertan sobre los problemas estructurales de la integración europea, en cuanto a la toma de decisiones¹⁶, advirtiendo Zagrebelsky, que:

“Los Estados nacionales no son ya el lugar de confrontación de las grandes ideas, de las grandes esperanzas. Son el lugar donde se siguen decisiones externas que tienen consecuencias negativas sobre el modo de vida, sobre el nivel de empleo y sobre la protección social, porque es preciso tener bajo control

palabra- la competencia sobre las competencias- de la *Grundgesetz* alemana, de la que en todo caso siempre ha de ser garante el Tribunal Constitucional Federal”.

¹⁴ Ibídem, pág. 217. “El fenómeno que inevitablemente ha tenido lugar desde la creación misma de las comunidades europeas en 1957, consistente en la traslación de las funciones, originaria e incontestablemente estatales, de creación y de aplicación de normas organizaciones que poseen un carácter supraestatal, se ha visto impulsado de manera notable con la aprobación del Tratado de Maastricht, el 7 de febrero de 1992(en adelante TUE). Sin embargo, este proceso de integración europea, si pretende ser construido seriamente-evitándose así el surgimiento de problemas de legitimación- ha de ser capaz de analizar de una manera convincente la incidencia que la misma tiene para conceptos tan decisivos como el de soberanía-que constituyó el acta fundamental de la moderna teoría del Estado- , pero, sobre todo, el de democracia, principio casi universalmente aceptado en la actualidad por los ordenamientos jurídicos occidentales, y que coadyuva de una manera decisiva a que los Estados pudieran ejercer de forma eficaz las funciones que el clásico concepto de soberanía las había otorgado”.

¹⁵ Dicho extremo es el apuntado por el propio Tribunal Constitucional Federal alemán. Véase análisis previo sentencia sobre Maastricht, de 12 de octubre de 1993(BVerfGE 89,155). Ibídem, pág. 222. “El Tribunal Constitucional reconoce que el Parlamento europeo asume en esta primera fase de la integración meras funciones de apoyo. De ahí que el Tribunal estime aconsejable que en el futuro, a fin de lograr mayor legitimidad democrática, el Parlamento asuma una mayor influencia sobre la política y sobre la producción normativa de las Comunidades Europeas”.

¹⁶CANFORA, L., ZAGREBELSKY, G. (2020). *La máscara democrática de la oligarquía: Un dialogo al cuidado de Geminello Prterossi*, Traducción por Juan-Ramón CAPELLA, J.R. y VASSALLO, V.M., Madrid, Trotta, pág. 45 “Las paradojas de la Europa actual. Que es un sistema supranacional en el que el consenso que se obtiene en el plano estatal (la democracia es eso: construcción de una legitimación del poder a través del consenso en el plano Estado-nación). Sin embargo, este consenso sirve para apoyar decisiones cuyo contenido está ampliamente predeterminado en otro lugar: predeterminado por tecnocracias europeas o incluso por instituciones supranacionales que regulan, o intentan regular, las finanzas. En esta asimetría entre lugares y sujetos de decisión, por un lado, y lugares y sujetos de consenso, por otro, ¿no está acaso la raíz de una alteración fuerte del circuito de legitimidad democrática?”

el balance del Estado y tener unas finanzas públicas que permitan al mercado financiero nacional resultar atractivo para los inversores exteriores”¹⁷.

Básicamente y de forma muy resumida, la base que se alega con mayor frecuencia ante el Tribunal Federal alemán para evitar la ratificación de los sucesivos tratados de integración desde Maastricht hasta la fecha actual, en relación con la emisión de Bonos por el Banco Central Europeo, no difiere mucho. Se alega, basándose en el artículo 38 de la Constitución alemana, que concede a todo ciudadano derecho a la representación democráticamente legítima, que la nueva cesión de competencias a favor de la UE, conculcaría el derecho de los representantes del pueblo alemán en su Parlamento nacional, a influir adecuadamente. Violando por ello la propia soberanía nacional.

Sin poder entrar aquí a analizar si la doctrina del Tribunal Constitucional Federal alemán impide o no, con base en su doctrina jurisprudencial, avanzar o no hacia un federalismo europeo, lo cierto es que sí marca ciertos límites constitucionales a dicho objetivo¹⁸.

No obstante, también debe tenerse en cuenta que la propia UE, a nivel de Tratados, en el artículo 10 del TUE, establece que:

1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.
Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.
3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.
4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

Una mayor profundización hacia una UE más federal, al alterarse el peso que tienen los Estados en el Consejo por sus Gobiernos, exigiría fortalecer más, si cabe, la posición de la representación directa y el juego de equilibrios entre las distintas realidades de estados que forman parte de la UE.

¹⁷ *Ibidem*. Pág. 48.

¹⁸ Me remito a LÓPEZ CASTILLO, A., JOSE MENENDEZ, A. (2011), *Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Alemán*. Presentación y coordinación VIDAL PRADO, C, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 419-421. En la que se aborda dicha cuestión.

4.- ACEPTACIÓN DEL NUEVO ROL DEL ESTADO CON SOBERANÍA LIMITADA E INTERDEPENDIENTE DENTRO DE LA UNIÓN EUROPEA

Facilitar el tránsito hacia una UE más federal debe suponer, sin ningún género de duda, una adaptación de los textos constitucionales de los Estados miembros que avalen dicho paso.

Para ello, es necesario, sobre todo en aquellos Estados miembros con menor peso poblacional, que no dispondrán de capacidad de veto, que no de influencia, en la toma de decisiones en la UE, en los aspectos sobre los que se quiera mejorar la toma de decisiones, aceptar constitucionalmente dicho extremo.

Aceptar constitucionalmente la interdependencia interestatal de facto de diversos ámbitos competenciales es clave. En muchos ámbitos es incuestionable que el nivel adecuado para regular determinadas materias es el de la UE. Ejemplo de ello es la política de acción climática, el ámbito energético, política exterior, de defensa o de fronteras y política migratoria, entre otros aspectos.

Desde este punto de vista es más fácil justificar la correlativa pérdida de soberanía en dichas materias, dada la innegable interdependencia de los Estados y la imposibilidad para asumir dichos retos de forma individual por parte de los Estados miembros.

Aquí es difícil negar el papel cada vez más secundario que puede llegar a desempeñar Europa en un contexto bipolar entre los Estados Unidos y China cada vez más occidentalizado, si la UE no es capaz de aunar esfuerzos en los grandes temas que afectan a la humanidad en pleno siglo XXI. Dicha realidad es cada día más obvia y cada vez cala más en la opinión pública.

Otra óptica igualmente clave para plantear el concepto de soberanía limitada e interdependiente es que el funcionamiento de la UE, en lo que atañe a las competencias cedidas por los Estados, respete el principio democrático.

Aquí es fundamental traer a colación el razonamiento del Tribunal Constitucional alemán de que:

“La legitimación democrática no puede originarse de la misma manera que dentro de un Ordenamiento estatal regulado unitariamente y definitivamente por una Constitución. Cuando se atribuyen competencias soberanas a organizaciones supranacionales, necesariamente pierde influencia sobre el proceso de formación de la voluntad política y de toma de decisiones el órgano de representación elegido por el pueblo, el Parlamento Federal alemán, y con él los ciudadanos con derecho de sufragio. Todo ingreso en una comunidad interestatal produce como consecuencia que el miembro de

esa comunidad se somete a sus decisiones. Sin embargo, el Estado miembro- y con el sus ciudadanos- gana también en posibilidades de influencia por medio de la participación en la formación de la voluntad de la comunidad en la persecución de los objetivos comunes-y por tanto también propios-, cuyo resultado es vinculante para todos los Estados miembros y, por tanto, también presupone el reconocimiento de su propia vinculación”¹⁹.

Por resumir, el principio democrático es un límite infranqueable para una mayor profundización hacia una UE más supranacional o, por decirlo más claro, federal.

Sin embargo, lo cual es sumamente relevante, la modalidad del ejercicio del principio democrático no exige analogía con los modelos tradicionales de los Estados miembros. La UE tiene capacidad o margen suficiente para colmar la garantía sustantiva que impone el funcionamiento democrático de su toma de decisiones, sin que sea preciso exigírsele un paralelismo al modelo estatal.

5.- CONTRAPESOS A FAVOR DE LA CIUDADANA POR SU PÉRDIDA DE SOBERANÍA INTERNA

Mucho se ha hablado acerca de que la UE carece de un “*demos*” de modo análogo a los Estados miembros. Es más, la propia “ciudadanía de la Unión se añade a la nacional sin sustituirla”²⁰.

Profundizar en una mayor integración debe tener como contrapartida apostar de forma más decidida y clara por la solidaridad y la cohesión interterritorial. Ahora que el Reino Unido ha abandonado el proyecto común, es posible avanzar hacia un Pilar Social en el marco de la UE. Esta puede ser una fórmula intermedia para profundizar los lazos entre la ciudadanía de los Estados miembros.

Si el ciudadano acepta, en un nuevo contrato social, un rol todavía más intenso en su vida dentro del sistema político que es hoy en día la UE, las prerrogativas, derechos y obligaciones del mismo deben ser acordes a ello dentro de la propia Unión.

Hemos de reconocer que se han dado ya pasos importantes. Ahora se dispone de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), con igual valor jurídico que los Tratados.

¹⁹ ALÁEZ CORRAL, B., ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008). *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*, op.cit., pág. 251.

²⁰ Ver artículo 9 TUE.

También es destacable la asunción de un rol más proactivo y solidario de la UE con todo el entramado de políticas que suponen el pacto verde europeo y los fondos *Next Generation*, desde el punto de vista de la solidaridad.

No podemos negar que la UE ha adquirido una experiencia muy valiosa de la última gran crisis de la deuda soberana. Aquí debe también garantizarse a la ciudadanía que si es parte de un proyecto común, al dejar en manos comunes la política monetaria, dispondrá determinadas salvaguardas de tipo económico, independientemente de a qué Estado miembro afecten.

6.- CONCLUSIONES

Actualmente, con base en el marco legal vigente en los Tratados y resto de derecho derivado, es meridianamente claro que la UE necesita mejorar su capacidad de respuesta para hacer frente a los retos a los que se enfrenta.

Para ello, es indispensable modificar los mecanismos de toma de decisiones, tendiendo hacia una mayor supranacionalidad y restringiendo al máximo las posibilidades de veto de los Estados.

El momento político y la coyuntura geopolítica actuales facilitan avances hacia una mayor integración y respuestas comunes a los retos globales de los Estados miembros en el seno de la UE.

Sin embargo, alterar el juego de equilibrios sobre el que se sustenta la relación entre los estados miembros, la UE y la ciudadanía, requiere repensar nuevos ajustes.

El principio democrático debe jugar un rol fundamental en la toma de decisiones en la UE. No es necesario que la legitimación democrática en el seno de la UE se lleve a cabo de forma análoga a los Estados miembros. Ni tampoco se está en condiciones de prescindir de los Estados como organización política básica. En una hipotética asunción de mayores cuotas de responsabilidad de la UE y toma de decisiones más supranacional, habría que acompañar el principio democrático a dicha situación.

Facilitar el tránsito hacia una UE más federal debe suponer una adaptación de los textos constitucionales de los Estados miembros que avalen dicho paso. Una alternativa podría ser aceptar constitucionalmente la interdependencia interestatal de diversos ámbitos competenciales, reconociéndose una nueva noción de soberanía estatal limitada e interdependiente dentro de la UE.

Como contrapeso a dichos avances en cuanto a integración, habría que apostar de forma más decidida y clara por la solidaridad y la cohesión interterritorial. Sin el Reino Unido es posible avanzar hacia un Pilar Social en el marco de la UE. Esta puede

ser una fórmula intermedia para profundizar los lazos entre la ciudadanía de los Estados miembros.

BIBLIOGRAFÍA

ALÁEZ CORRAL, B., ÁLVAREZ ÁLVAREZ, L. (2008). *Las decisiones básicas del Tribunal Constitucional Federal alemán en las encrucijadas del cambio de milenio*, Madrid, CEPC-BOE.

ALDECOA LUZARRAGA, F. (2018). “El Tratado de Lisboa como salida al laberinto constitucional”, en MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (Coord), *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional (jornadas de la asociación española de Derecho Internacional-AEPDIRI-celebradas en Madrid el 17 y 18 de diciembre de 2007*, Madrid, Iustel.

BIGLINO CAMPOS, P. (2018). “Constitución y reglas de juego”, en *Congreso Internacional constitucional. Palacio del Senado, 4 y de octubre de 2018*, Madrid, Cortes Generales/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CARMONA CONTRERAS, A. (2018). “Sobre el futuro de la Constitución: Proyección y encaje europeos”, en *Congreso Internacional constitucional. Palacio del Senado, 4 y de octubre de 2018*, Madrid, Cortes Generales/ Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CANFORA, L., ZAGREBELSKY, G. (2020). *La máscara democrática de la oligarquía: Un dialogo al cuidado de Geminello Prterossi*, Traducción por Juan-Ramón CAPELLA, J.R. y VASSALLO, V.M., Madrid, Trotta.

DIEZ DEL CORRAL, L. (2018). *El rapto de Europa. Una interpretación histórica de nuestro tiempo*, Madrid, Herederos de Luis Díez del Corral, Ediciones Encuentro, S.A. e Instituto de Estudios Europeos.

HIX, S., HOYLAND, B. (2012). *Sistema político de la Unión Europea*, Madrid, McGraw-Hill.

LÓPEZ CASTILLO, A., JOSE MENENDEZ, A. (2011), *Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Alemán*. Presentación y coordinación VIDAL PRADO, C, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.