

EL GOBIERNO DE EUROPA – DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN

Antonio López Pina, Madrid

El debate sobre el Poder ejecutivo de la Unión está resultando tan vivo como hemos registrado esta mañana.¹ ¡Quién estará en contra, si no va a servir a fines espurios, de que se dote a Europa de un Presidente! Me parece de perlas. Solamente, que la controversia escenificada ante nosotros hace girar en torno a espejismos el debate constituyente.² El

¹ La *Declaración franco – alemana* propone dos presidencias diferenciadas para el Consejo y la Comisión. De todos modos, condiciona la política de la Comisión subordinándola al Consejo en varias formas: primera, el Presidente del Consejo representa internacionalmente a la Unión; segunda, el Consejo concurre con el Parlamento a la investidura del Presidente de la Comisión; tercera, la Comisión es políticamente responsable, además de ante el Parlamento, ante el Consejo; cuarta, el Consejo Europeo designa el Ministro de asuntos exteriores y dirige la política exterior y de defensa para la que la Comisión carece de competencia. La impresión de que el modelo institucional diseñado para Europa se aproxima demasiado a la forma de gobierno de la Vª República, y que encubre, además, la voluntad de Francia y Alemania de constituirse en *directorio*, no ha ayudado, precisamente, a conciliar apoyos entre el resto de los Estados para la *Declaración franco - alemana*.

En la propuesta avanzada por Prodi – popularizada entretanto como *Penélope* -, se preserva el procedimiento comunitario de decisión vigente: el Consejo Europeo y el Parlamento conservan su función como poder legislativo; la Comisión deviene el poder ejecutivo. La *intergubernamentalidad* en beneficio del Consejo Europeo es reducida a la política exterior, la política económica y la cooperación policial. El Consejo Europeo no debe tener un Presidente propio permanente; tendrá una presidencia rotativa como hasta ahora. La Comisión asume la investidura y el control por el Parlamento Europeo, sin perjuicio de aceptar que el Presidente de la Comisión sea confirmado por el Consejo Europeo (por mayoría reforzada). La Comisión es políticamente responsable tanto ante el Parlamento Europeo como ante el Consejo. El Consejo de Ministros permanece.

Pernice, en fin, plantea como condiciones dogmáticas de la reforma, que la Unión debe ser y permanecer capaz de acción en su propio seno y cara al exterior y que carecerá de legitimidad si no asume en su reforma la responsabilidad democrática. En tal sentido, propone al Consejo Europeo como *supreme institution of the Union defining its political guidelines, giving impetus and setting its general political agenda*; mientras, defiende, de un lado, a la Comisión como poder ejecutivo de la Unión, con sus actuales competencias de iniciativa, control de la observancia del Derecho europeo por los Estados – miembros y ejecución. y, de otro, la identidad de Presidente de la Unión y Presidente de la Comisión, que representará a la Unión en el exterior y ejecutará las decisiones del Consejo Europeo.

A efectos de seguir el análisis del autor, puede ser de interés para los lectores la consideración previa del trabajo *El gobierno económico de la Unión Europea: aspectos institucionales*, de Manuel López Escudero, incluido en esta misma publicación. Sin perjuicio de no haber conocido con anterioridad la documentación de López Escudero, las páginas que siguen pueden ser interpretadas, en una suerte de concierto de piano a cuatro manos, como conclusión a partir de los datos aportados por él.

² En el grupo VII “Acción exterior”, los *conventuales*
- manifiestan su preocupación por la coherencia entre la acción exterior e interior de la Unión;

problema político central no es la designación de un Presidente, sino la formación de un gobierno europeo, políticamente responsable ante el Parlamento.

Y, eso sí, verse frente a un gobierno europeo es lo último a lo que están dispuestos los Jefes de Estado y de gobierno de los Estados – miembros de la Unión³ – *c'est le sujet que les gouvernements veulent absolument esquiver*, como dice Alain Lamassoure.⁴ Los proyectos franco – alemán, de la Comisión y de Pernice, bien orientados, a mi juicio, ceden, sin embargo, en demasía ante los Jefes de Estado y de gobierno con menoscabo de los intereses generales europeos. La tesis que vengo a defender aquí acompaña a los gobiernos franco - alemán, a la Comisión y a Pernice hasta el último tramo del camino, justo hasta dónde apuestan por la *comunitarización*; para abandonarles a su suerte, cuando, sintiendo miedo de la propia audacia y horror al vacío, dejan de ser consecuentes. Ni jurídica ni políticamente tiene sentido andarnos con paños calientes cediendo a la *cooperación intergubernamental*. ¿Saben Vds. por qué? En primer lugar, porque la evidencia de sus altos costes es abrumadora – como acaban de registrar los grupos de trabajo IV “Gobernanza económica”, VI “La coordinación de políticas económicas”, VII “Acción exterior” y X “Libertad, seguridad, justicia”. Pero, además, porque la oposición de nuestros Jefes de Estado y de gobierno a que los europeos nos demos un gobierno va a contracorriente del *Zeitgeist*⁵ y será en vano.

A la hora de plantearnos la Constitución de Europa caben dos planteamientos: uno, el de los principios jurídicos básicos que deben vertebrar la organización del poder público, la denominada perspectiva dogmática; segundo, la opción que aconseja la *Realpolitik*. Pues bien, cuando, dentro de las posibilidades abiertas al día de hoy, nos planteamos la distribución de competencias, ambas perspectivas se acumulan para desautorizar una construcción de Europa en la que la *cooperación intergubernamental* sea disfuncional, anunciando el previsible fracaso de sus ingenieros. Unas cuantas causas de descalificación se deducen escalonadamente de la primera y fundamental:

I. La Unión Europea es una Unión política.

II. La realización de los derechos fundamentales es el fin de la Unión Europea

Desde el Tratado de Maastricht, hace ya una década, andamos añadiendo más y más fines a la Unión, al originario de darnos un mercado común – los Preámbulos de los Tratados y los arts. 2 TUE y 2, 3 y 4 TCE dan cuenta de ellos. La letanía de fines ha politizado la

se pronuncian a favor de una representación única de la zona euro en las instituciones financieras internacionales – atribuyéndola en ciertos casos al Alto Representante para la Política exterior;

declaran necesarios cambios institucionales más ambiciosos para hacer frente a la necesidad de aumentar la coherencia;

- expresan que para potenciar al máximo su influencia en la escena mundial, la Unión ha de utilizar todos sus instrumentos políticos y económicos de manera coordinada y sinérgica.

³ cfr. A. López Pina, *Nice – or a reflection upon the difficulties to progress in the European integration under the present iron law of oligarchy*, en *Perspectives of the Nice Treaty and the Intergovernmental Conference in 2004*, D. Melissas; I. Pernice eds., Baden –Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002

⁴ vid. *The European Constitution in the Making*, Roberto Miccù; Ingolf Pernice eds., Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (en prensa)

⁵ cfr. Thomas Würtenberger, *Zeitgeist und Recht*, 2. ergänzte Auflage, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1991

acción comunitaria, ha sido benéfica y ha acercado sin duda la Unión a los ciudadanos; pero, al precio de confundirles acerca de cómo ordenarlos y ponderarlos cuando su persecución simultánea sea incompatible. Tal perplejidad desaparece, sin embargo, tan pronto como recordamos el postulado clásico: en la mejor teoría constitucional, *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme* (art. 2, *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789*).

El art. 7 del proyecto sometido por la Comisión Europea a la Convención (*La Unión respeta los derechos fundamentales*) y el art. 6 del esquema presentado, en nombre de la Mesa, por el Presidente Giscard d'Estaing (*in a form which would make the Charter legally binding / a legally binding Charter*) proponen dotar de fuerza normativa a los derechos proclamados en la *Carta*. Ése y no cualquier otro es el pórtico de una Unión con *vocación de ejercer federalmente sus competencias* (Discurso de Giscard d'Estaing, 2 Octubre 2002). Que nadie se llame a engaño: no hay acción ni legitimidad alguna de los órganos de la Unión que no traigan causa de la realización de los derechos fundamentales; el resto de las políticas, a que se hace referencia sea en el proyecto de la Comisión, sea en el esquema ofrecido por Giscard, deberá ser referido a la realización de los derechos fundamentales como fin último de la Unión.⁶ Por otra parte, es mero *wishful thinking*, la pretensión de algunos políticos, de que los derechos solamente vayan a ser entendidos como derechos subjetivos de defensa frente a los poderes públicos. La jurisprudencia, entretanto, los considera no solamente límites al legislador sino asimismo orientaciones sustantivas para la acción pública. Y, dado el rango constitucional de los derechos, prevalecerán sobre la voluntad política de la coyuntura. En fin, la plena participación política de los ciudadanos no va a poder por más tiempo ser disociada de la realización de los derechos fundamentales.

I. De la distribución de competencias

Tal garantía de los derechos como tarea pública coloca en primer plano su traducción en competencias. Tanto es así, que incluso el art. 51.2 de la *Carta* proclamada en Niza y la recomendación del *Final report of Group II* deberán ceder en cuanto concierne a la distribución de competencias entre los Estados y la Unión. Las instituciones comunitarias difícilmente van a poder inhibirse de que la garantía de los derechos implique tareas públicas, en el sentido de una política comunitaria de regulación, desarrollo y garantía de derechos fundamentales. Más aún, la procura de servicios públicos como condición material del ejercicio de los derechos⁷ cobra carácter de tarea pública prioritaria. Los Estados no pueden negarse a transferir a los órganos europeos las competencias necesarias a la garantía continental de los derechos, no obstante el art. 51.2 de la *Carta* y la recomendación del *Final report of Group II*.

Es innata a los políticos, la tendencia a considerar el Derecho como un estorbo cuando no sirve a sus intereses a corto plazo. Y así, acostumbran a reaccionar negando la mayor: *a la hora de actuar, mal avisado estará el político que se deje llevar por el idealismo*, responderán; *lo que*

⁶ cfr. Informe final del Grupo X “Libertad, seguridad, justicia”, pg. 25; *Carta Europea de derechos*; arts. 2 TUE; 2, 3, 4 TCE

⁷ art. 4, art. II – 36, del Proyecto de la Comisión; art. del guión de la Mesa presentado por Giscard d'Estaing a la Convención; *rapport du Groupe VI* sobre *Coordination des politiques économiques*, pg. 6

cuenta, clamarán, *es la Realpolitik*. Pues bien, en nuestro caso, la perspectiva de la *Realpolitik* no viene sino a reforzar la interpretación dogmática: desde el 11 de Septiembre, ha saltado por los aires la distinción entre los ámbitos *política interior* – *política exterior* y perdido todo sentido plantear la política en compartimentos estancos; se ha hecho, pues, indispensable, ligar institucionalmente política exterior y de seguridad común, comercio, política económica, monetaria, social, de medio ambiente y seguridad interior.

A partir de supuesto tan fundamental, ciertos discursos a los que asistimos en el proceso constituyente – de Blair, Berlusconi y Joseph Weiler a Chirac, Giscard d’Estaing, Prodi, Schröder y Badinter – parecen propios más de una feria de *aprendices de brujo* que de una asamblea fundante de Europa. El problema es tan concreto como el de qué competencias deberán transferir los Estados a la Unión, para que los órganos de la misma sirvan al fin último de realizar los derechos fundamentales. Sobre las competencias, de un lado, en materia de *política exterior y de seguridad común*⁸ y, de otro, del espacio *Libertad, seguridad y Justicia*⁹, me remito a los Informes de los Grupos VII “Acción Exterior”, VIII “Defensa” y X “Libertad, Seguridad y Justicia” y al trabajo de Ingolf Pernice *Reform der Aufgabenverteilung und der Entscheidungsverfahren in der GASP/ESVP*. A los efectos del tema que me ocupa aquí *Sobre el porvenir improbable de la Europa intergubernamental*, me ceñiré a la política económica, competencia hasta ahora de los Estados.

Decisiones de la envergadura de la Unión monetaria imponen una lógica, a la que no pueden por más tiempo sustraerse nuestros Estados: la relación entre moneda común y política económica, sin ir más lejos. Ciertamente, sabemos hasta qué extremo los gobiernos se resisten a dejarse coordinar – y no sólo en el Euro - grupo y el ECOFIN, ¡de qué modo, nos han hecho saber en la Convención que defenderán a capa y espada su competencia en política económica! Mi argumentación es cualquier cosa menos original; sobre el particular, disponen Vds. de mejores datos que yo. Lo único que puede justificar que retenga la atención de Vds., es la diferencia en las conclusiones que, de los datos puestos de manifiesto en la Convención, deduzco yo respecto del discurso *políticamente correcto*.

A saber. La economía europea es una economía de servicios; son tales servicios los que crean empleo y juegan el papel dominante en la formación de valor añadido. Tal tipo de economía precisa de una moneda segura. El euro no tiene otro sentido que dar cuerpo a una política económica que favorezca el crecimiento y la creación de empleo. Ahora bien, una moneda única requiere una política económica no menos común; cuando se comparte

⁸ No hay alteración al reparto de competencias entre una Comisión, facultada para la política comercial, monetaria, garantía de la libre competencia y ayuda al desarrollo, y la coordinación en el Consejo de Ministros de las políticas nacionales en el resto. La PESC comprende todos los ámbitos de política para los que la Comunidad no ha recibido una habilitación y que continúan siendo competencias de los Estados. En fin, el consenso existente acerca de dotar a la Unión de personalidad jurídica comporta la nueva competencia para suscribir tratados y, en su caso, comparecer ante instancias como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Libertades. De un lado, los Informes finales de los Grupos VII “Acción Exterior” y Grupo VIII “Defensa”; de otro, el trabajo de Ingolf Pernice *Reform der Aufgabenverteilung und der Entscheidungsverfahren in der GASP/ESVP* informan tanto sobre el reparto de competencias como sobre sus insuficiencias, haciendo por demás pertinentes recomendaciones.

⁹ El Informe del Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia” es ilustrativo sobre la necesidad objetiva de nuevas fórmulas de decisión por mayoría en materias de tan exclusiva competencia estatal.

una moneda, una tasa de inflación, una tasa de cambio, una tasa de desempleo y un saldo exterior, no hay alternativa a tener una política económica única. O lo que es lo mismo, mientras Europa no cuente con una política económica para el continente, no tendremos el euro firme que requiere nuestra economía.

¿Una política económica para el continente, decíamos? Bien mirado, la política económica europea es inexistente, absolutamente incapaz de reaccionar a los problemas económicos en curso y tiene poco que ver con las declaraciones de nuestros políticos. El *euro – grupo de doce* o Consejo del euro, ¡no funciona!; allí no gobierna nadie, ni nadie se deja coordinar. Aquéllo es una algarabía, en la que cada cual tira por su lado. La llamada *coordinación de la política económica* es un eufemismo para un revoltijo de políticas nacionales divergentes y tecnocracia y una incapacidad para decidir en el interés común. Sencillamente, en la mesa donde debería coordinarse la política económica de los Estados no hay nadie que mande, ni nadie que se subordine a una política económica pensada y decidida para Europa. El resultado es el actual desbarajuste de la política económica europea en doce áreas territoriales fragmentadas, mañana veinticinco. Los ministros de economía y hacienda de los Estados, por su parte, son los últimos dispuestos a asumir su responsabilidad política.

Como consecuencia, nuestros instrumentos estructurales, monetarios, presupuestarios y fiscales para el crecimiento y el empleo dejan que desear. ¿Instrumentos estructurales? En cuanto a innovación, productividad y crecimiento, Europa se ha rezagado respecto de Estados Unidos a lo largo de los últimos diez años.

¿Política monetaria? Al año de existencia, el euro acusa dos problemas estructurales, de representación exterior, uno, y de política interna, el otro. ¿Quién es políticamente responsable del euro?; ¿quién es el interlocutor del Ministro americano del Tesoro?, se preguntan en Washington y Nueva York. No hay un Ministro de Hacienda de los doce países del euro sea para hablar con el Gobierno de los Estados Unidos, sea para representar a Europa en el G7 o en el Fondo Monetario Internacional. En las reuniones internacionales, los banqueros centrales de Estados Unidos o de Japón se conciertan con su respectivo Ministro de Hacienda; pero, ¿con quién podrán hablar hoy Wim Duisenberg o mañana Trichet? Tales reuniones acaban, jugando a placer el Ministro norteamericano con sus interlocutores de turno. Internacionalmente, es entretanto patente nuestra debilidad negociadora, por carecer de un portavoz: menos por el propio peso específico, que por la probada incapacidad europea para proponer una alternativa, los Estados Unidos dominan las instituciones financieras internacionales.

¡Y ya que el problema se agotara en la representación exterior del euro! ¿Quién habla en nombre de Europa a los mercados financieros? ¿Quién indica la dirección a tomar por la política económica europea? ¿Quién crea confianza tanto entre los empresarios como entre los consumidores europeos? En una palabra, ¿quiénes son los líderes políticos de Europa? La respuesta es ...¡nadie! De ahí que el euro no haya logrado despejar las sombras del riesgo de fracaso.

El euro tiene dificultades estructurales para prosperar en una Europa económicamente divergente. Es flagrante la contradicción entre, de un lado, la necesidad y el deseo de crecimiento y empleo y, de otro, la renuncia a darnos una política económica al servicio de

tal fin. Un euro vacilante, inseguro y expuesto es nefasto para el crecimiento. El euro débil de hace unos meses y el consiguiente encarecimiento de las importaciones han alimentado el alza de precios, y llevado a la Banca Central a endurecer las tasas de interés del dinero para combatir la inflación. Como presupuesto de la estabilización de los precios, la ralentización económica se ha hecho inevitable.

Un euro vacilante, que traduce una desconfianza de los inversores respecto de nuestra capacidad para crear las condiciones macroeconómicas de un crecimiento duradero, es una mala noticia para Europa: si no somos capaces de lograr una ejecutoria de la economía europea digna de crédito, estamos jugándonos la fortuna del euro. Lamberto Dini ha puesto el dedo en la llaga, al aventurar que es incierta la supervivencia de una moneda única sin política económica común. Sabiéndolo de sobra, nuestros gobiernos están jugando peligrosamente con el destino de la Unión Monetaria. Sin olvidar, que los banqueros europeos de Francfort están necesitados de un gobierno europeo que les indique, lo que se propone hacer para aumentar la productividad y mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Los banqueros necesitan ser convencidos, de que además de velar por la estabilidad de los precios, son el crecimiento y el empleo asimismo dignos de ser tenidos en cuenta -- como es el caso de la Reserva Federal de Estados Unidos.

¿Política presupuestaria? En Europa, la política económica no es decidida en común, ni siquiera es concertada. Las grandes orientaciones de política económica (GOPE), la programación trianual de las finanzas públicas no cambian la situación; el “método abierto de coordinación” instituido en Marzo del 2000 en Lisboa, como ha reconocido recientemente en Cardiff Blair, no funciona. Ningún político o gobierno, nadie es responsable del crecimiento europeo. En la actual recesión de Japón y Estados Unidos, la reacción de Europa se hace esperar. Las diagnónisis nadan en la autocomplacencia, sin dar respuesta a las cuestiones fundamentales. A diferencia de la dirección que al otro lado del Atlántico acuerdan Alan Greenspan y el Ministro del Tesoro, en Europa nuestro *desconcierto* se suma a la recesión.

¿Política fiscal? Es el colmo de los desaguisados. Para empezar, las reformas fiscales de Alemania, Francia, Inglaterra, Italia o España no fueron concertadas con el resto de los Estados – miembros. Pero es que incluso cuando se intenta la armonización fiscal, se evidencia como un empeño imposible: pensemos, por ejemplo, en los forcejeos en torno a la fiscalidad del ahorro; para hacerla inviable, ha bastado con la oposición de ... ¡Luxemburgo! Y ya que todo acabara ahí: mientras Irlanda bloquea el impuesto de sociedades, España ha hecho imposible la creación de un impuesto ecológico. La exigencia de consenso siempre va a imponer, rebajar hasta el mínimo las tasas de gravamen. En fin, en materia de impuestos la competencia a la baja de los Estados no es económica ni socialmente soportable para Europa.

Este sobrio repaso pone ante nuestros ojos el reverso de una Europa, que siendo en sí una promesa de futuro para los ciudadanos y la Humanidad, nos revela, en lo que a *Realpolitik* se refiere, descarnadamente su impotencia. Pero es que, dogmáticamente además, la procura existencial derivada de la garantía de efectividad de los derechos va ligada a una política económica que la financie.

II. La Comisión, gobierno federal europeo

¿Qué hacer? Podemos no hacer nada, dejar las cosas como están. Es la apuesta de los gobiernos de Inglaterra y Francia, no menos que de Italia y España. Pero ello hará de Europa una economía ancilar, cada día más un satélite de Estados Unidos. De lo que se trata es de saber, si hemos lanzado el euro solo para reducir la inestabilidad de nuestras economías, o, si queremos explotar su potencialidad para dinamizarlas.

El porvenir del euro depende de la capacidad de Europa, de un lado, de afirmarse duraderamente frente a los mercados financieros y, de otro, de provocar en los ciudadanos el sentimiento de un destino compartido. Recuperando la capacidad perdida de llamar a las cosas por su nombre hemos de decir, que ha llegado el momento de dotarnos de un gobierno que como institución exprese nuestra voluntad política común, en el que los europeos podamos reconocernos para afrontar bajo su liderazgo nuestra comunidad de destino. Hay que abandonar eufemismos como ése tan socorrido de que *¡Europa no está madura!* Quién de nosotros no ha envidiado las tasas norteamericanas de crecimiento durante los años noventa. ¿Han caído Vds. en la cuenta, de que el acuerdo entre Robert Rubin, Ministro del Tesoro, y Alan Greenspan, Presidente de la Reserva federal, explica mejor que cualquier otra variable los brillantes resultados económicos? Si alguno de Vds. aún albergara dudas, le remito al superior juicio de Pedro Solbes, Dominique Strauss – Kahn¹⁰, Pascal Lamy, Günther Verheugen¹¹, Guillermo de la Dehesa o ... del propio Alan Greenspan.

Hay tareas públicas y necesidades que solo un gobierno europeo podrá abordar. Sólo a escala europea podemos desarrollar una red de centros de excelencia de investigación y enseñanza, poner en marcha mercados financieros capaces de hacer emerger los proyectos de vanguardia, establecer la normativa industrial para los productos de mañana, en fin, hacer circular la tecnología y las personas. El mercado y la mera desreglamentación no se bastan a sí mismos. Para los servicios, más aún que para las mercancías, no hay mercado sin una buena regulación pública. Ello es evidente para la banca y las compañías de seguros, pero también para las telecomunicaciones, los transportes y la energía. Cara a los años próximos, es prioritaria una fuerte regulación del mercado europeo: o, ¿esperaremos a despertarnos mañana con una crisis bancaria o sufrir de penuria energética por haber dejado en manos del mercado decisiones importantes que corresponden a un gobierno europeo?

Un gobierno que tome decisiones inmediatas en política económica, régimen fiscal, regulación de los servicios financieros, armonización en materia de derechos sociales, que represente al euro en el exterior; un gobierno europeo que genere crecimiento y empleo y proyecte solidaridad descalificaría la especulación financiera y desaconsejaría cualesquiera movimientos centrífugos. La política económica de Europa no puede reducirse a un recetario de disciplinas o a una colección de dispositivos de funcionamiento automático; no basta el Pacto de estabilidad de Dublín. La política presupuestaria tiene un papel que jugar, como alternativa a quienes pretenden que el mercado sea el único regulador de la

¹⁰ cfr. Dominique Strauss – Kahn, *La flamme et la cendre*, Paris: Bernard Grasset, 2002

¹¹ cfr. Pascal Lamy et Günther Verheugen, *Libération*, 21 Janvier 2003

economía. Necesitamos hacer una opción explícita de política económica, imponiéndonos simultáneamente una dirección presupuestaria y una orientación monetaria. Para ello, se echa en falta ... el liderazgo de un Gobierno que decida ... para todos. Empresas, familias y las jóvenes generaciones tienen derecho a esperar de Europa un Gobierno, que procure crecimiento, empleo y solidaridad.

Y que nadie tema por la independencia de la Banca Central; no está en tela de juicio. Ahora bien, la misma no significa necesariamente que la Banca Central haya de estar aislada y que no disponga de un interlocutor político. En Alemania, la *Bundesbank* siempre dispuso de un Ministro de Hacienda con quien hablar y discutir la política monetaria y su ajuste con la política económica del Gobierno; en Francia, siempre hay coordinación entre política monetaria y política presupuestaria, sin que ello afecte a la independencia de la Banca Central. No se entiende, por qué razón para Europa haya de ser distinto de lo que lo es para Alemania y Francia. O acaso, ¿hasta 1996, los ministros socialistas y, desde entonces, Rodrigo Rato y Cristóbal Montoro no hablan habitualmente con el Banco de España?

En roman paladino: cuando de lo que se trata es de crear el poder público que necesitamos, andarse por las ramas como acostumbran tantos, es hacernos cómplices de la conspiración política de cuantos caballos de Troya quieren reducir Europa a mera zona de libre cambio. Siendo pues consecuentes, y enmendando la plana no sólo a nuestros Jefes de Estado y de gobierno sino también a la hasta ahora cautelosa Convención, pienso que, por la propia naturaleza de las cosas, las competencias del Gobierno federal europeo no pueden ser otras que

- a) dirección de la política y monopolio de la iniciativa legislativa,
- b) función ejecutiva y de control (Derecho de la competencia, supervisión desubvenciones estatales, Presupuesto de la Unión, control financiero, administración de fondos estructurales, política agrícola y comercial, Administración europea) y
- c) potestad reglamentaria
- d) representación y negociación exterior

Imaginen Vds. un artículo del Tratado constitucional que dijera: *El Presidente de la Comisión decide las líneas maestras de la política europea, de las que es responsable. En materia de política exterior y de seguridad, los Estados – miembros concurren mediante su representación en el Consejo Europeo a la política de la Comisión.*

A partir de la existencia de un gobierno europeo, cambiará la naturaleza del Consejo, que devendrá meramente la Cámara territorial federal con competencias legislativas en concurso con la Cámara baja. Por el momento, no se me alcanza mejor expediente, que hacer de una Comisión responsable ante el Parlamento -- es decir, ante el Consejo Europeo en materias de política exterior y de seguridad común y ante la Cámara baja en materias de política interior -- el Gobierno federal europeo. Esto debía ser lo que pensaba el Grupo VII "Acción exterior" al recomendar que *para potenciar al máximo su influencia en la escena mundial, la Unión ha de utilizar todos sus instrumentos políticos y económicos de manera coordinada y sinérgica*, lo que se deduce del discurso en Brujas (18 Nov. 2002) de Guy Verhofstadt, Primer ministro

belga¹², y lo que ha propuesto, con las concesiones que imponía su vestimenta de *hombre bueno*, Ingolf Pernice.

Es tan evidente que, que nadie se llame a engaño, ... las actuales resistencias ...¡no prevalecerán! Ciertamente, Europa fue durante siglos tanto la idea renacentista e ilustrada del hombre, como un patrimonio de tradiciones religiosas y culturales; en la posguerra, Europa emergió de sus ascuas como un sueño demócrata – cristiano. A la altura de los tiempos, en cambio, Europa es la única, exclusiva posibilidad de que disponemos, de dar a nuestras necesidades y convicciones la forma de una voluntad política bajo el Derecho. Ante tal mandato de la Historia para realizar los intereses generales, no pueden por menos de haber de plegarse los intereses particulares y las visiones de campanario – del capital y del Gobierno de los Estados Unidos, en primer lugar; de nuestros Jefes de Estado y de gobierno, a renglón seguido.

El problema que gravita sobre el proceso constituyente es la vacilación política, ahora, no solamente de los Jefes de Estado y de gobierno sino también de numerosos miembros de la Convención, para dotarnos de los medios indispensables para ejercer de actores principales en el mundo. El desafío ante nosotros es definir un proyecto compartido que sea algo más que de mínimos y, frente a las presiones de ultramar y sus lacayos, no tener miedo a afirmar el modelo político y social europeo. La cuestión es, digámoslo por una vez en voz alta, qué fuerzas sociales y políticas se aferran a posiciones defensivas y al *status quo* de ayer, tratando de detener el curso de la Historia, y quiénes, con voluntad de Constitución (Hesse), apostamos por un ponderado equilibrio entre, de un lado, la preservación de nuestros Estados, tradiciones constitucionales y culturas y, de otro, un fuerte poder federal europeo.¹³

III. De la preservación de los Estados dentro de una república europea sin Estado

Asumamos de una vez que los Estados no pueden, como han hecho entre 1815 y la Segunda guerra mundial, dirigir por más tiempo políticamente Europa. Por tal razón, llevamos medio siglo construyendo una Europa federal y, por la misma evidencia, no puede el *componente intergubernamental* continuar pesando como hasta ahora, mucho menos para

¹² strongly in favour of the President of the Commission to be elected by the European Parliament and thereafter confirmed by the European Council; but clearly against a President of the European Council from outside the membership of this body and this for a longer period of time... In a Union with a multitude of peoples and cultures a presidential regime is anyway not adequate. ... The essential feature of the new architecture of the Union is that the executive power becomes a genuine executive power, a European Government as it were, that directs and streamlines the European Project, which is coordinated and conducted from one nerve centre. And obviously, that nerve centre must be the Commission. Guy Verhofstadt, Bruges speech of November 18, 2002

¹³ cfr. A. López Pina, *Das föderale Prinzip in der Europäischen Union*, en *Die Konsolidierung der europäischen Verfassung: von Nizza bis 2004* Walter Hallstein – Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2002; en lengua española, *El principio federal en la Unión Europea*, en *La Sociedad: Teoría e Investigación empírica*, Libro homenaje a José Jiménez Blanco, Madrid; Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002; A. López Pina; Ignacio Gutiérrez, *Elementos de Derecho público*, Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 2002

debilitar a la Comisión y mantener a fuego lento al Parlamento. Para coordinar el ejercicio de sus competencias y para controlar a la Comisión en materia de política exterior y de seguridad, los Estados tienen en el Consejo Europeo su plataforma institucional; los actuales Consejos de Ministros encontrarían su *lugar* en el servicio a la Cámara federal territorial, para cuantas materias resten sometidas al principio de *intergubernamentalidad*.

Que Europa tenga un gobierno federal, no supone que los Estados vayan a ser meros convidados de piedra y a perder su capacidad de concurso a la voluntad común. En el caso de la política exterior, dada la importancia que tiene para nuestros Estados – Francia, Inglaterra y Alemania, sin ir más lejos –, no veo por qué razón no vaya el Consejo a definir las orientaciones generales y la estrategia de la política exterior de la Unión¹⁴, no requerir el acuerdo del Consejo para el nombramiento del Comisario de Asuntos Exteriores de la Unión o por qué el gobierno europeo no haya de ser llamado a responsabilidad ante el Consejo Europeo como Cámara federal; pero, eso sí, sin maniatar a la Comisión como pretende la *Declaración franco - alemana*¹⁵. Tampoco tiene la Unión Europea por qué convertirse en un Estado; bastará con que sea una *república* (Flaud; López Pina, 1999) *federal de Estados*.

Ahora bien, como la ciudadanía es la única fuerza capaz de hacer de Europa una comunidad política por encima de los intereses territoriales – como en la Convención de Filadelfia decidieran los *padres fundadores* y concluyera Tocqueville años más tarde –, mal que les pese a nuestros Jefes de Estado y de gobierno, no hay alternativa a sustituir la lógica privada de las relaciones internacionales por la lógica jurídico – pública de la ciudadanía. Es decir, a constituirnos como Unión federal que tenga a los ciudadanos, y no a los Jefes de Estado y de gobierno, como referencia última.

¹⁴ Cfr. Informe final del Grupo VII “Acción exterior”, sobre definición de las orientaciones generales y directrices estratégicas de la política exterior de la Unión Europea, pg. 17.

¹⁵ *Ibid.*