



EL GRAN REINICIO: **RESTABLECER LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA UNIÓN EUROPEA**

**DOS ESCENARIOS DE REFORMA INSTITUCIONAL PARA UNA
NUEVA UNIÓN EUROPEA, POR EL MATHIAS CORVINUS
COLLEGIUM Y EL INSTITUTO ORDO IURIS**



EL GRAN REINICIO:
**RESTABLECER LA SOBERANÍA
DE LOS ESTADOS MIEMBROS
EN LA UNIÓN EUROPEA**

**DOS ESCENARIOS DE REFORMA INSTITUCIONAL PARA UNA
NUEVA UNIÓN EUROPEA, POR EL MATHIAS CORVINUS
COLLEGIUM Y EL INSTITUTO ORDO IURIS**

Autores

Rodrigo Ballester, LL.M

Damille Devenyi

Jerzy Kwaśniewski

Jaroslav Lindenberg, PhD

Zbigniew Przybyłowski, MBA

ISBN: 978-615-6221-29-2

DOI: [10.69960/granreinicio.2025](https://doi.org/10.69960/granreinicio.2025)

Diseño gráfico del informe

Centro de Estudios Europeos

<https://europeanstudies.mcc.hu/>

Publicado por



Academic Publishing House of the Ordo Iuris Institute for Legal Culture

39 Zielna St | 00-108 Warsaw | POLAND

www.ordoiuris.pl



Mathias Corvinus Collegium

Budapest, Tas vezér u. 3, 1113 | HUNGARY

EL GRAN REINICIO:

RESTABLECER LA SOBERANÍA DE LOS ESTADOS MIEMBROS EN LA UNIÓN EUROPEA

**DOS ESCENARIOS DE REFORMA
INSTITUCIONAL PARA UNA NUEVA UNIÓN
EUROPEA, POR EL MATHIAS CORVINUS
COLLEGIUM Y EL INSTITUTO ORDO IURIS**

Colaboradores



AUTORES



Rodrigo Ballester, LL.M.

Rodrigo Ballester es el director del Centro de Estudios Europeos en el Mathias Corvinus Collegium (MCC) en Budapest. Es un exfuncionario de la UE con 16 años de experiencia, habiendo trabajado como miembro del equipo del comisario húngaro Tibor Navracsics. Ballester tiene una licenciatura en Derecho por la Universidad San Pablo CEU y un LL.M. en Derecho Europeo por el Colegio de Europa (2002). Ha sido profesor en el Instituto de Estudios Políticos de París (campus de Dijon), publica activamente y aparece en medios de comunicación como Le Figaro, Atlantico.fr, ElDebate.es, El American, Newsweek, Mandiner, Index, Radio France, Kossuth Radio, El Toro TV y Hír TV. En 2024, fue nombrado comisionado ministerial para la estrategia de internacionalización de las universidades húngaras.



Mathias Corvinus Collegium Foundation
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest
Hungary
Tel.: +36 (30) 137 5530



Damille Devenyi

Damille Devenyi es investigador en el Centro de Estudios Europeos del Mathias Corvinus Collegium. Tiene una licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Nueva Inglaterra, en Estados Unidos, y una maestría por la Escuela Internacional de Posgrado de la Universidad de Granada. Ha llevado a cabo investigaciones en la Fundación Euroárabe de Altos Estudios, en Granada, España, centradas en programas de prevención y seguridad contra la radicalización entre la UE y organizaciones árabes. Su experiencia incluye trabajo con ONG en Sudáfrica, Marruecos y Estados Unidos en desarrollo comunitario, programas juveniles y participación cívica.



Mathias Corvinus Collegium Foundation
Tas Vezér u. 3-7
1113 Budapest
Hungary
Tel.: +36 (30) 137 5530



Jerzy Kwaśniewski

Jerzy Kwaśniewski es presidente y cofundador del Instituto Ordo Iuris, presidente del Consejo de la Fundación Ordo Iuris y socio director en el bufete de abogados Parchimowicz & Kwaśniewski. Es graduado de la Universidad de Varsovia, con estudios adicionales en la Universidad de Copenhague y la Universidad de Notre Dame. Se especializa en litigios civiles, procedimientos penales y la protección de los derechos civiles y familiares. Kwaśniewski ha representado a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en casos emblemáticos ante tribunales nacionales e internacionales, y ha asesorado a organizaciones en cuestiones de derechos humanos. Se ha desempeñado como asesor de cuatro ministros de Justicia polacos y es miembro de la Asociación Internacional de Estudiosos del Genocidio y del Colegio de Abogados Internacional. Es reconocido como uno de los abogados más influyentes de Polonia y fue incluido en la lista de “28 personas más poderosas de Europa en 2021” por Politico.



Ordo Iuris Institute
Zielna 39
00-108 Warszawa
Poland
Tel.: +48 (793) 569 815



Jarosław Lindenberg, PhD

Jarosław Lindenberg es miembro del Consejo Consultivo de Ordo Iuris. Es un diplomático y académico retirado. Posee una maestría y un doctorado en Filosofía por la Universidad de Varsovia. A finales de los años setenta y principios de los ochenta, fue activo en la oposición anticomunista en Polonia. Fue internado durante la ley marcial en 1982. Tras los cambios democráticos de 1989, colaboró con diversos medios (prensa, televisión, radio). Desde 1990 hasta 2023 trabajó en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia y ocupó, entre otros cargos, el de embajador de Polonia en Letonia, Bulgaria, Montenegro y Bosnia y Herzegovina. De septiembre a diciembre de 2023, se desempeñó como subsecretario de Estado.



Ordo Iuris Institute
Zielna 39
00-108 Warszawa
Poland
Tel.: +48 (793) 569 815



Zbigniew Przybyłowski, MBA

Zbigniew Przybyłowski es director de Desarrollo y Alcance Internacional de Ordo Iuris. Posee una maestría en Administración de Empresas por la Carlson School of Management, Universidad de Minnesota, y una licenciatura en Finanzas por St. John's University, Nueva York. Cuenta con más de veinte años de experiencia en corporaciones internacionales y del mercado financiero, incluyendo GE Capital, BRE Bank, PKO BP y Barents Group LLC. Ha trabajado en la supervisión de la gestión de riesgos de un portafolio de instituciones subsidiarias, en el depósito de valores y en la consultoría en mercados bancarios y de capitales.



Ordo Iuris Institute
Zielna 39
00-108 Warszawa
Poland
Tel.: +48 (793) 569 815

ÍNDICE

PREFACIO	9
I. INTRODUCCIÓN	11
I.I. ¿Por qué un gran reinicio?	11
II. DIAGNÓSTICO	12
II.I. El estado actual de la Unión Europea	12
a) Déficit democrático	13
b) Socavando la soberanía nacional	14
c) Amenazas a las libertades civiles y la imposición de la ideología progresista	17
d) La noción abusiva de los “valores europeos”	18
e) La Unión Europea como factor de inseguridad en Europa, especialmente a través de la migración masiva	19
f) Exceso de burocracia y centralización que asfixia la competitividad de la Unión Europea	20
III. DOS ESCENARIOS ALTERNATIVOS	21
ESCENARIO I: Volver a los orígenes	21
a) Fundamento: principios rectores sobre los que debe basarse la cooperación europea	21
b) Propuestas: recomendaciones 1 a 23 para la reforma de los Tratados de la Unión Europea	24
I. Una Unión Europea más flexible que se adapte a la voluntad y la capacidad de integración de todos los Estados miembros y candidatos	24
II. Revisión y aplicación de las competencias de la Unión Europea	25

III. Reforzar y ampliar la regla de unanimidad	27
IV. Primacía de las constituciones nacionales sobre el derecho europeo	28
V. Una Comisión Europea al servicio de los Estados miembros	29
VI. Prominencia del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea	31
VII. El fin de la hegemonía del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	32
VIII. El Parlamento Europeo como asamblea consultiva: Un papel secundario frente al Consejo en materia legislativa	33
IX. Auditoría y revisión exhaustivas del presupuesto europeo y de los proyectos financiados con fondos públicos	34
ESCENARIO II: Un nuevo comienzo	35
a) Fundamento: ¿Tabula rasa? Una Unión reimaginada	35
I. Soberanía nacional	36
II. Carácter intergubernamental de la nueva Unión	36
III. Voluntariedad y reversibilidad de la participación en proyectos de integración más profunda	37
IV. Regulación efectiva del principio de atribución	37
V. Primacía de las constituciones nacionales	37
RESEÑA DEL INFORME POR EL PROF. RYSZARD LEGUTKO	39

PREFACIO

A pesar de los ambiciosos objetivos establecidos por las Estrategias de Lisboa de 2000 y 2010 —convertirse en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y una mayor cohesión social»—, Europa ha acelerado su declive en el siglo XXI. Mientras que el enfoque en una «mayor cohesión» ha resultado ser un rotundo fracaso, sigue siendo promovido como la solución a las mismas dificultades que crea. La Unión Europea se está convirtiendo inexorablemente en un lastre político, económico y científico. Este proceso ha sido particularmente decepcionante para las sociedades dinámicas y esperanzadas de Europa Central, que, tras salir del bloque comunista, veían a la UE como un refugio seguro para la democracia, el desarrollo y la libertad.

La desintegración del sueño europeo se está produciendo a pesar del evidente potencial intelectual, moral y emprendedor de sus habitantes, el cual sigue siendo sofocado por una creciente burocracia y las políticas contradictorias que ésta genera.

Los autores de este informe rechazan rotundamente los escenarios apocalípticos que predicen el colapso inevitable de nuestra cultura, sociedades y naciones y, en su lugar, se encargan de analizar las causas del reciente declive de la Unión Europea. Originalmente concebida como un medio para evitar los conflictos del pasado y como un mecanismo para facilitar el crecimiento y el desarrollo, la UE se enfrenta ahora a desafíos significativos.

La Parte I del informe presenta los conceptos que los autores rechazan, pero que actualmente son defendidos por las élites distantes de la UE, a saber, la idea de reparar la UE a través de más integración,

y postula la necesidad de un «Gran Reinicio» del paradigma vigente.

La Parte II proporciona un diagnóstico de los factores que han llevado al desastroso declive de las naciones y economías europeas dentro del marco político, social, económico e ideológico actual. Describe las consecuencias negativas del enfoque actual, que incluyen: (a) la falta de democracia; (b) la erosión de la soberanía nacional por la burocracia de la UE y a través de medidas subrepticias, sin un mandato explícito en los Tratados; (c) el atropello de las libertades civiles a través de la imposición ideológica y los intentos de control total para proteger ciertas ideologías y a sus defensores; (d) los intentos de erradicar la cultura e identidad europeas, tanto a nivel nacional como local, mediante la imposición de los llamados “valores europeos” y el “europeísmo cultural” que, de hecho, guardan un inquietante parecido con los conceptos de “hombre soviético” y “cultura soviética”; (e) la inseguridad en los países, ciudades y barrios europeos, en lo que parece un esfuerzo por socavar la cohesión religiosa, cultural y étnica en nombre del multiculturalismo; y (f) la destrucción de la competitividad económica a nivel local, nacional y europeo debido a la imposición de requisitos burocráticos asfixiantes y costos exorbitantes, tanto de la burocracia misma como de sus decisiones frecuentemente irracionales.

La Parte III de este informe, habiendo rechazado la falsa dicotomía de que Europa solo puede existir como un superestado europeo totalitario o renunciar a cualquier posibilidad de cooperación, presenta dos escenarios para sanar a Europa: el Escenario I «Volver a los orígenes») para reformar la Unión Europea de acuerdo con principios que reflejen y respeten la identidad y las culturas de los pueblos europeos; el Escenario II «Un nuevo comienzo»,

para reiniciar de cero una cooperación entre Estados europeos disolviendo las estructuras actuales y estableciendo una nueva Unión Económica Europea basada en los mismos principios.

Los principios que deben implementarse en cualquiera de los dos enfoques para restaurar Europa incluyen: la soberanía nacional; la pluralidad de comunidades que persiguen programas de cooperación más estrecha acordados conjuntamente; la naturaleza voluntaria y revocable de la cooperación ampliada; la naturaleza intergubernamental de la cooperación; la estricta aplicación del principio de atribución de acuerdo con los mandatos nacionales; y un riguroso cumplimiento del principio de subsidiariedad.

ESCENARIO I – «Volver a los orígenes» presenta 23 propuestas para la reforma organizativa de la UE, con el objetivo de alcanzar ocho metas clave para mejorar el funcionamiento de la Unión: (I) aumentar la flexibilidad dentro de la UE para acomodar diversos niveles de integración; (II) reevaluar y reforzar las competencias de la UE tal como están definidas; (III) fortalecer y ampliar la aplicación de la regla de unanimidad; (IV) asegurar la primacía de las constituciones nacionales sobre el derecho europeo; (V) redefinir el papel de la Comisión Europea como una función de apoyo, bajo un estricto control de los Estados miembros; (VI) elevar el papel del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea; (VII) redefinir y reducir el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a la resolución de disputas, en lugar de la legislación a través de la interpretación de los Tratados; (VIII) reducir el papel del Parlamento Europeo a una función consultiva.

ESCENARIO II – «Un nuevo comienzo» implica un alejamiento radical de las actuales estructuras burocráticas, ineficientes y costosas de la UE, abogando por su disolución en su forma actual y el establecimiento de un nuevo marco de cooperación europea basado en los principios de cooperación ya mencionados para cumplir objetivos comunes entre Estados europeos.

La elección del escenario dependerá de su capacidad a solucionar los desafíos a los que se enfrenta la UE, especialmente la eficiencia, la adaptabilidad del nuevo proyecto, el costo de la nueva cooperación y la viabilidad de integrar los cambios en las estructuras actuales.

En nombre del Ordo Iuris

Jerzy Kwaśniewski
Presidente del Consejo

En nombre de Mathias Corvinus Collegium

Rodrigo Ballester
Director del Centro de Estudios Europeos

I. INTRODUCCIÓN

I.I. ¿Por qué un gran reinicio?

Hace más de setenta años, cuando seis países occidentales establecieron la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), pocos sabían que se convertiría en una de las organizaciones internacionales más poderosas del mundo: una entidad con su propia moneda, su cuerpo diplomático, su aparato administrativo, su parlamento, su orden jurídico autónomo e incluso un tribunal constitucional capaz de anular leyes nacionales e imponer sanciones financieras a los Estados miembros que no cumplieran. Sin embargo, esta transformación es un hecho. Con el tiempo, una única organización se convirtió en tres —la CECA, la Comunidad de Energía Atómica de Europa (Euratom) y la Comunidad Económica Europea (CEE)— que colectivamente se conocieron como las Comunidades Europeas. Estas, a su vez, evolucionaron hacia lo que hoy es la Unión Europea.¹

Lo que comenzó como una cooperación relativamente simple de libre comercio, movilidad y convivencia pacífica entre los Estados ha culminado en un ambicioso proyecto orientado a sentar las «piedras angulares del nuevo orden mundial»², con

prácticamente todos los aspectos de la gobernanza en Europa hoy modelados por la Unión Europea de alguna manera.³

Es un hecho ampliamente conocido que la Unión Europea hoy se enfrenta a una crisis existencial.⁴ Algunos sostienen que la solución radica en «más Europa»⁵ y abogan por «acelerar el proceso de integración»⁶— eufemismos para una mayor federalización. Sin embargo, la integración ha venido acelerándose durante décadas, y no solo no ha logrado prevenir la crisis actual, sino que, sobre todo, la ha propiciado. En nuestra opinión, la respuesta es diferente, consiste en un retorno a los principios fundacionales del proyecto europeo. La solución debe centrarse en la soberanía nacional, no en la «soberanía de la Unión»⁷; en el Estado de derecho, no en la legislación judicial impuesta por un tribunal supranacional de jueces no elegidos; en la democracia representativa, no en el dominio de las instituciones tecnocráticas; en la subsidiariedad, no en la centralización; en el mercado libre, no en las regulaciones impuestas; y en la libertad de expresión, no en la censura ideológica.

1 Véase más sobre la historia de la Unión: D. Jacobs y R. Maier, *European Identity: Construct, Fact and Fiction*, en M. Gastelaars y A. de Ruijter (eds.), *A United Europe: The Quest for a Multifaceted Identity*, University of Utrecht, 1998, pp. 13–34.

2 *The European Union in the New World Order*, discurso de José Manuel Durão Barroso, presidente de la Comisión Europea (2004–2014), consultado el 22.11.2024.

3 Ch. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, *Journal of Common Market Studies* 2015, vol. 53, issue 4, p. 703.

4 Por ejemplo, la presidenta del Parlamento Europeo, Roberta Metsola (disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28222/italy-s-prime-minister-draghi-calls-for-faster-eu-integration-to-address-crises>). Véase también D. Engels, *The European Union and the Decline of the West, or: Determinism or Determination?*, *Erträge*, n.º 5, 2017, pp. 93–124.

5 Cita atribuida a Teresa Ribera, ex vicepresidenta tercera del Gobierno español (2021–2024) y ministra para la Transición Ecológica (2018–2024), recientemente propuesta por Ursula von der Leyen para el puesto de vicepresidenta ejecutiva de la Comisión Europea a cargo de asuntos medioambientales, transición energética y competencia. Véase: «We need more Europe against Trump»: entrevista a la ministra española Teresa Ribera, *France24*, 16 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.france24.com/en/tv-shows/talking-europe/20240216-we-need-more-europe-against-trump-spanish-minister-teresa-ribera> (consultado el 26.11.2024).

6 Cita de Mario Draghi, expresidente del Banco Central Europeo (2011–2019) y primer ministro italiano (2021–2022). Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220429IPR28222/italy-s-prime-minister-draghi-calls-for-faster-eu-integration-to-address-crises> (consultado el 22.11.2024).

7 Contrariamente a las famosas palabras de Emmanuel Macron en su discurso ante el Parlamento Europeo, pronunciado en Estrasburgo el 17 de abril de 2018: «Para hacer frente a las convulsiones en todo el mundo, necesitamos una soberanía mayor que la nuestra, pero que la complementa: una soberanía europea».

II. DIAGNÓSTICO

II.1. El estado actual de la Unión Europea

Actualmente, la Unión Europea no es una organización internacional «común» como la OCDE, la ASEAN o incluso la ONU. A menudo se la describe como «un tipo especial de organismo»⁸, «la organización internacional más significativa e intrusiva»⁹, «menos que una federación, más que un régimen»¹⁰, «un caso clásico de federalismo sin federación»¹¹, o «un sistema constitucional cuasi federal»¹². Algunos incluso reconocen a la Unión como «una federación de Estados soberanos»¹³ o simplemente— «una Federación de Estados», trazando paralelismos con los Estados Unidos de América: una asociación de estados con su propia administración, presupuesto y poderes. «Es fácil ver los paralelismos entre la estructura institucional de la Unión —Parlamento Europeo, Consejo, Comisión— y un estado federal con un sistema parlamentario bicameral».¹⁴

Sin embargo, la Unión Europea todavía conserva características de una organización internacional. Por ejemplo, los gobiernos representados en el Consejo y el Consejo Europeo tienen un papel predominante. Las decisiones trascendentales siguen tomándose por unanimidad, incluso cuando no se requiere unanimidad, la mayoría de las decisiones se adoptan por consenso. Los Estados miembros siguen gestionando numerosas políticas públicas de

manera autónoma y, además, cada Estado conserva el derecho de separarse de la organización. Al mismo tiempo, en otros aspectos, la Unión Europea se asemeja a un Estado. Por ejemplo, muchas decisiones se toman por mayoría cualificada simple, existe un mercado interno común, legislación de aplicación directa y una ciudadanía europea, con una moneda común (el euro) y un servicio civil supranacional. El Servicio Europeo de Acción Exterior es una fuerza diplomática emergente. La Carta de los Derechos Fundamentales sirve como base constitucional para los principios comunes, y se ha creado la Fiscalía Europea.¹⁵ No obstante, la autoridad de la Unión sobre sus Estados miembros sigue siendo menos extensa que la del gobierno federal de los EE. UU. sobre sus estados... Al menos por ahora. Pero ¿hasta cuando?

La Unión Europea está evolucionando constantemente en una dirección que nos causa una profunda preocupación, socavando los valores que consideramos fundamentales: la democracia representativa, la soberanía, el respeto por la identidad cultural nacional, el pluralismo, la libertad y el desarrollo económico, la familia (padre, madre e hijos) como la unidad natural y fundamental de la sociedad, y la seguridad interna.

8 P. Uhma, The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples, „Rocznik Administracji Publicznej” 2023, n.º 9, p. 312.

9 R. O. Keohane y J. S. Nye, The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy, ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, Washington D. C., 31 de agosto – 3 de septiembre de 2000, p. 2.

10 W. Wallace, Less than a Federation, More than a Regime: The Community as a Political System, in: H. Wallace et al. (eds.) Policy-Making in the European Community, 1983, p. 403 y ss.

11 M. Burgess, Federalism and the European Union: the Building of Europe 1950–2000, Routledge 2000, pp. 28–29.

12 K. L. Schepelle, D. V. Kochenov, B. Grabowska-Moroz, EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union, Yearbook of European Law 2020, vol. 39, no. 1, p. 13.

13 A. Dashwood, The Relationship between the Member States and the European Union/Community, Common Market Law Review, vol. 41, Issue 2 (2004), p. 356.

14 J. Plotka, M. Müller, Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level, informe del Institut für Europäische Politik report (2020), p. 12.

15 R. Schütze, From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law, Oxford 2009, pp. 13-74.

a) Déficit democrático

En primer lugar, nos preocupa el déficit democrático dentro del sistema de la Unión Europea, un tema ampliamente debatido durante años.¹⁶ No compartimos el optimismo de los autores que sostienen que Europa ha logrado crear «una organización internacional democrática», una que es «una unión de Estados democráticos que gozan de una legitimidad democrática propia».¹⁷

En nuestra opinión, la esencia de la democracia se expresa en el principio de la representación nacional: cargos electos que actúan en nombre de los ciudadanos de una comunidad diferenciada que comparte una cultura, historia e intereses comunes. No hay representación sin una comunidad política y no hay una verdadera comunidad política sin una nación.

La Unión Europea enfrenta una grave falta de democracia, ya que la mayoría de sus instituciones no son elegidas por el pueblo, sino por políticos, expertos autoproclamados y algunas organizaciones de la sociedad civil. Entre estas se encuentran la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y numerosas agencias ejecutivas. El Consejo de la Unión Europea y el Consejo Europeo padecen de una grave falta de legitimidad democrática, la cual se ve aún más socavada por sus

procesos de toma de decisiones no transparentes y el uso cada vez más extendido del principio de votación por mayoría. Como resultado, «el intercambio de favores en el Consejo y sus órganos preparatorios hace que la toma de decisiones de la Unión Europea sea menos transparente; los ciudadanos a menudo no pueden hacer a sus gobiernos rendir cuentas por las negociaciones en el Consejo porque simplemente no saben lo que está ocurriendo».¹⁸

El Parlamento Europeo posee, formalmente, legitimidad democrática directa, ya que es elegido por sufragio universal. No obstante, su mandato proviene de un conjunto de 27 naciones con historias, culturas, lenguas e intereses distintos, lo que dificulta determinar qué «comunidad política» representa verdaderamente. Algunos identifican el déficit democrático en la «toma de decisiones cada vez más intergubernamental» y en el «rol secundario del Parlamento Europeo».¹⁹ Proponen acercar la Unión al modelo de una «democracia parlamentaria plena» con un sistema bicameral, fortaleciendo al Parlamento Europeo mientras debilitan al Consejo y al Consejo Europeo.²⁰ Nosotros discrepamos firmemente de esta visión, ya que se basa en la falsa suposición de que existe una «nación europea», suposición que no toma en cuenta la falta de un demos común, una esfera pública compartida o ciudadanos que compartan recuerdos y experiencias comunes.²¹

Una alternativa posible es el concepto de «democracia»²² europea, definida como «una Unión de pue-

16 P. Mair, *Popular Democracy and EU Enlargement*, *East European Politics and Societies*, 2003, vol. 17, n.º 1, p. 62; F. W. Scharpf, *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaates*, en: G. F. Schuppert, I. Pernice y U. Haltern (eds.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden, 2005, pp. 705–742; A. Follesdal y S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, n.º 3, pp. 533–562; M. Zürn, *Politicization Compared: At National, European, and Global Levels*, *Journal of European Public Policy*, 2019, vol. 26, n.º 7, pp. 977–995; Plotka / Rebmann, 2019; P. Uhma, *The Democratic Legitimacy of the European Union and Its Laws: Theoretical Challenges and Practical Examples*, *Rocznik Administracji Publicznej*, 2023, n.º 9, pp. 312–314.

17 J. Hoeksma, *The Democratic Legitimacy of the European Union*, *The Loop – The European Consortium for Political Research Political Science Blog*, 2023. Disponible en: <https://theloop.cepr.eu/the-democratic-legitimacy-of-the-european-union/> (consultado el 22.11.2024).

18 J. Plotka y M. Müller, *Enhancing the EU's Democratic Legitimacy. Short and Long-Term Avenues to Reinforce Parliamentary and Participative Democracy at the EU Level*, informe del Institut für Europäische Politik, 2020, p. 9.

19 *Ibidem*, p. 2.

20 *Ibidem*, p. 13, 19–22, 28–29.

21 P. G. Kielmansegg, *Integration und Demokratie*, en: M. Jachtenfuchs y B. Kohler-Koch (eds.), *Europäische Integration*, Wiesbaden, 1996, pp. 49–76. Cfr. U. K. Preuß, *Europa als politische Gemeinschaft*, en: G. F. Schuppert, I. Pernice y U. Haltern (eds.), *Europawissenschaft*, Baden-Baden, 2005, pp. 489–539; D. Innerarity, *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?*, LSE “Europe in Question” Discussion Paper n.º 77, European Institute, 2014.

22 K. Nicolaidis, *Our European Democracy: Is This Constitution a Third Way for Europe?*, en: K. Nicolaidis y S. Weatherill (eds.), *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, *European Studies at Oxford Series*, 2003, pp. 137–152; J. W. Müller, *The Promise of Democracy: Diversity and Domination in the European Public Order*, en: J. Neyer y A. Wiener (eds.), *The Political Theory of the European Union*, Oxford, 2011; F. Cheneval y F. Schimmelfennig, *The Case for Democracy in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, 2013, vol. 51, n.º 2, pp. 334–350.

los que gobiernan juntos, pero no como uno solo».²³ Esta propuesta rechaza la toma de decisiones mayoritaria a nivel supranacional y, en cambio, se centra en la deliberación y cooperación transnacional dentro del Consejo Europeo.

b) Socavando la soberanía nacional

En segundo lugar, nos enfrentamos a un nuevo tipo de amenaza para la soberanía de los Estados: la expansión política y jurídica de las organizaciones internacionales que, progresivamente, despojan a las naciones del control sobre áreas sucesivas de política pública. Los límites de los poderes de la Unión deberían regirse por el principio de atribución de competencias, según el cual «la Unión actuará solo dentro de los límites de las competencias que le han sido conferidas por los Estados miembros en los Tratados para alcanzar los objetivos establecidos en los mismos». «Las competencias no conferidas a la Unión en los Tratados permanecen en los Estados miembros» (art. 5.2 del TUE). El derecho define claramente qué áreas puede regular la Unión y cuándo debe compartir sus competencias con los Estados miembros (arts. 3 y 4 del TFUE). Sin embargo, en la práctica, las instituciones de la Unión consideran que su papel debe extenderse mucho más allá de los límites establecidos por los Tratados. Actúan incluso sin una base legal explícita si creen que esa acción en particular es necesaria para «garantizar la efectividad» del derecho de la Unión.

Además, el principio de subsidiariedad solo se aplica en teoría. Formalmente, en las áreas que no pertenecen a su competencia exclusiva, «la Unión actuará solo si, y en la medida en que, los objetivos de la acción propuesta no puedan ser alcanzados suficientemente por los Estados miembros, ya sea a nivel central o a nivel regional y local, pero que, debido a la escala o los efectos de la acción propuesta, puedan

lograrse mejor a nivel de la Unión» (art. 5.3 del TUE). En la práctica, sin embargo, las instituciones de la Unión tienden a asumir lo contrario: que la Unión debe, por lo general, hacerse cargo de las competencias compartidas, a menos que los Estados miembros demuestren que son capaces de hacerlo de manera efectiva.²⁴ No es una exageración decir que las competencias que, en teoría, son compartidas entre la Unión y los Estados miembros —como las relacionadas con el mercado interior, la energía o el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia— son, en la práctica, ejercidas predominantemente por la Unión Europea.

Aunque durante muchos años los Tratados permanecieron formalmente sin modificar, las instituciones de la Unión Europea han expandido continuamente sus competencias mediante un método de *fait accompli*. Han llevado a cabo acciones sin una base legal, esperando no recibir oposición de los Estados miembros. Posteriormente, han construido justificaciones jurídicas para esas acciones a posteriori, a menudo recurriendo a conceptos vagos como la interpretación dinámica, el efecto dominó o el principio del efecto útil.

La gran coalición de los centralistas domina tanto el **Parlamento Europeo como el Consejo**, considerando que la integración interminable constituye un valor superior a la soberanía nacional. La consecuencia de ello es la inflación del derecho de la Unión, que se manifiesta en dos formas clave. En primer lugar, la Unión monopoliza gradualmente áreas de política pública que deberían ser compartidas con los Estados miembros (como la energía). Desde el punto de vista jurídico, estas áreas podrían ser asumidas por la Unión si esta se encontrara en mejor posición para hacerlo, lo cual plantea una clara cuestión de subsidiariedad. En segundo lugar, armoniza áreas que se suponía debían permanecer dentro de la competencia exclusiva de los Estados miembros (como el derecho de familia).

23 K. Nicolaidis, *European Democracy and Its Crisis*, *Journal of Common Market Studies*, 2012, vol. 51, n.º 2, p. 351.

24 Cfr. Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, París, 2019, p. 17.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha pasado de ser un mero órgano judicial —establecido para aclarar dudas sobre la interpretación del derecho de la Unión en casos concretos pendientes ante los tribunales nacionales— a convertirse en mucho más que ésto. Actualmente, actúa como un tribunal supremo²⁵, cuyas decisiones son vinculantes para todos los tribunales nacionales, incluso en áreas no reguladas por el derecho de la Unión. También funciona como un tribunal constitucional²⁶, al anular leyes nacionales consideradas contrarias a dicho derecho; e incluso se ha transformado en un verdadero creador de normas²⁷, al otorgar a los tribunales nacionales y a las administraciones públicas la facultad de revisar, de manera independiente, la compatibilidad de las leyes nacionales con el derecho de la Unión.

La Comisión Europea, por su parte, ha ocupado una posición inusualmente influyente desde sus inicios. Es una institución abiertamente supranacional, con un monopolio sobre la fijación de la agenda del Consejo y la redacción de legislación, además del control sobre su implementación en su función como guardiana de los Tratados.²⁸ Durante muchos años, la Comisión ha actuado como una emprendedora de políticas y un legislador de facto²⁹, aprovechando su amplia capacidad para proponer legislación, lo que le permite influir directamente en la política de la Unión Europea, casi al mismo nivel que el Consejo y el Consejo Europeo.

Sin embargo, la herramienta más poderosa a disposición de la Comisión ha sido —y sigue siendo— la iniciación del denominado procedimiento por infracción (arts. 258 a 260 del TFUE), a través del cual los Estados miembros acusados de violar el derecho de la Unión pueden ser sometidos a san-

ciones financieras, cuyos montos son determinados discrecionalmente por el Tribunal de Justicia. La naturaleza discrecional de este procedimiento —que permite a la Comisión iniciar procesos sin una base jurídica clara— incrementa el carácter arbitrario de las acciones de la Unión y socava así un componente fundamental del Estado de derecho: la claridad de la base legal y de los hechos en las decisiones autorizadas.

Inicialmente, el procedimiento por infracción servía principalmente para asegurar la implementación oportuna de las directivas adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo. Sin embargo, en los últimos años, ha pasado a percibirse cada vez más como una herramienta de la democracia militante³⁰, utilizada para imponer una única interpretación de los valores europeos —como el Estado de derecho— a todos los Estados miembros, sin importar sus propias normas y tradiciones constitucionales. Esta perspectiva no solo es promovida por académicos, sino también respaldada por líderes europeos, incluido el canciller alemán Olaf Scholz. En 2023, este alentó abiertamente un uso más asertivo de dicho instrumento, afirmando: «Entonces, ¿por qué no utilizamos la próxima discusión sobre la reforma de la Unión Europea para fortalecer a la Comisión Europea y que pueda iniciar procedimientos por infracción cada vez que se violen nuestros valores fundamentales: libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y defensa de los derechos humanos?»³¹

En 2021, se introdujo el denominado mecanismo de condicionalidad, que permite al Consejo, a solicitud de la Comisión Europea, suspender el desembolso de fondos de la Unión Europea a un Estado miembro que «vulnere los principios del Estado de dere-

25 Institut Thomas More, Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne, Paris 2019, p. 22.

26 A. Hinarejos, *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford 2009, pp. 1–13.

27 M. Kawczyńska, *The Court of Justice of the European Union as a Law-Maker: Enhancing Integration or Acting Ultra Vires?*, en: M. Floreza-Wątor (ed.), *Judicial Law-Making in European Constitutional Courts*, Londres–Nueva York, pp. 203–220. Cfr. Institut Thomas More, Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne, Paris, 2019, p. 30.

28 Cf. O. Costa y P. Magnette, *The European Union as a Consociation? A Methodological Assessment*, *West European Politics*, 2003, vol. 26, n.º 3, p. 11.

29 M. Cini, *The European Commission: An Unelected Legislator?*, *The Journal of Legislative Studies*, 2002, vol. 8, n.º 4, pp. 14 y 16.

30 K. L. Scheppele, D. V. Kochenov y B. Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, *Yearbook of European Law*, 2020, vol. 39, n.º 1, p. 10.

31 Discurso de Olaf Scholz, canciller de la República Federal de Alemania, en el marco del ciclo de debates plenarios del Parlamento Europeo «This is Europe», pronunciado el 9 de mayo de 2023 en Estrasburgo. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/address-by-olaf-scholz-2189412> (consultado el 22.11.2024).

cho» y, por lo tanto, «afecte o ponga en serio riesgo la adecuada gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión».³² Aunque, en teoría, salvaguardar el Estado de derecho es un objetivo loable, en la práctica este mecanismo representa el instrumento más poderoso —y potencialmente más peligroso— de la Unión. Puede servir como pretexto para que los Estados miembros más fuertes ejerzan presión política sobre los más débiles al retener fondos que legalmente les corresponden.³³ El concepto de Estado de derecho es inherentemente vago y susceptible de interpretación subjetiva. Esto crea un gran potencial de abuso, ya que permite justificar sanciones financieras sobre la base de consideraciones políticas más que a principios jurídicos objetivos.

Una posición tan preponderante para la Comisión no está respaldada por ninguna forma de legitimidad democrática. Por esta razón, la Comisión es cada vez más percibida como «un grupo de élites de expertos no elegidos tomando decisiones sin suficiente participación de los ciudadanos».³⁴

Sin embargo, esta espectacular expansión de competencias aún no resulta suficiente para la mayoría gobernante entre las élites europeas. En 2023, el Parlamento Europeo propuso un amplio paquete de enmiendas a los Tratados. Dichas enmiendas abogan por ampliar las competencias de la Unión en política climática, energía, seguridad, economía y política social; abolir prácticamente el principio de unanimidad; aumentar el papel del Tribunal de Justicia; y transformar la Comisión Europea en un «Ejecutivo» que recuerda notablemente a un gobierno federal.³⁵

En el segundo punto del preámbulo de su resolución, el Parlamento Europeo hace referencia explícita al Manifiesto de Ventotene «teniendo en cuenta el Manifiesto de Ventotene». Este manifiesto, redacta-

do en 1941 por tres comunistas italianos —Altiero Spinelli, Ernesto Rossi y Eugenio Colorni—, presenta notables paralelismos, tanto en lenguaje como en ideología, con otro escrito un siglo antes: el Manifiesto Comunista de Karl Marx y Friedrich Engels. El Manifiesto de Ventotene llamaba a «la abolición de la división de Europa en naciones soberanas» y a la creación de un único Estado federalista europeo: unos «Estados Unidos de Europa». Spinelli fue aún más explícito, afirmando: «La dictadura del partido revolucionario creará un nuevo Estado, y alrededor de él —una nueva, verdadera democracia».

Después de la guerra, Spinelli trabajó activamente para avanzar en esta visión federalista-comunista. Ocupó cargos en la Comisión Europea y, más tarde, en el Parlamento Europeo. En 1984, redactó una propuesta para un nuevo tratado que reemplazara a las Comunidades Europeas por una Unión Europea. Sus ideas influyeron en el Acta Única Europea de 1986, en el Tratado de Maastricht de 1992 y, finalmente, en el Tratado de Lisboa de 2007. La creación de un gobierno común europeo y de un ejército europeo unificado siguen siendo los pasos finales para realizar su visión. Desde 2010, el impulso hacia la federalización ha continuado dentro del Parlamento Europeo a través del Grupo Spinelli—fundado principalmente por Guy Verhofstadt—, que jugó un papel clave en el avance de las propuestas de reforma de los Tratados de 2023.

Los más firmes defensores de una mayor federalización de la Unión Europea son Alemania y Francia. Desde 2023, el canciller alemán y el presidente francés han solicitado en repetidas ocasiones reformas en la Unión Europea destinadas a centralizar el poder dentro de las instituciones supranacionales, aunque el alcance de este proceso sigue siendo un tema de debate.³⁶ En enero de 2023, la ministra de Estado para Europa y Clima de Alemania, Anna

32 Art. 4, ap. 1, del Reglamento (UE) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, por el que se establece un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

33 La Comisión goza de una discrecionalidad exorbitante en el marco de este procedimiento, ya que puede decidir si inicia o no un procedimiento sin estar obligada a proporcionar una justificación formal de su decisión. Esta ausencia de obligación para motivar sus actos agrava aún más las preocupaciones sobre la politización del mecanismo.

34 P. Uhma, *The democratic legitimacy of the European Union and its laws: theoretical challenges and practical examples*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2023 (9), p. 317.

35 Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2023, sobre las propuestas del Parlamento Europeo para la modificación de los Tratados (2022/2051(INL)).

36 *The EU Debate on Qualified Majority Voting in the Common Foreign and Security Policy. Reform and Enlargement*, comentario del Centre for Eastern Studies, 2023. Disponible

Lührmann, y su homóloga francesa, Laurence Boone, encargaron a doce expertos “independientes” la elaboración de un informe sobre la reforma institucional de la Unión. En septiembre de 2023, el Grupo de Trabajo franco-alemán —también conocido como el Grupo de los Doce— publicó sus conclusiones, proponiendo amplias revisiones de los Tratados, entre las que se incluyen:

- *aplicar la mayoría cualificada a todas las políticas que hoy en día se deciden por unanimidad;*
- *modificar el umbral de la mayoría cualificada del 55 % de los Estados miembros que representen el 65 % de la población de la Unión al 60 % de los Estados miembros que representen el 60 % de la población;*
- *armonizar las leyes electorales del Parlamento Europeo;*
- *revisar las áreas de política particularmente vulnerables a crisis con efectos transnacionales (por ejemplo, finanzas, salud, seguridad, clima y medioambiente);*
- *crear una «Cámara Conjunta de los Tribunales y Cortes Supremas de la Unión Europea» para estructurar el diálogo entre los tribunales europeos y los tribunales de los Estados miembros. Si bien formalizaría los numerosos contactos informales actuales entre los tribunales, no tendría la autoridad para emitir decisiones vinculantes.³⁷*

El presidente francés Emmanuel Macron ha promovido reiteradamente su propia visión de reforma bajo el lema *Power Europe* —un bloque político-económico autosuficiente en industria, energía, agricultura y defensa, capaz de competir con Estados Unidos y China—. En sus palabras: «Hemos delegado todo lo estratégico: nuestra energía en Rusia; nuestra seguridad —no Francia, pero sí varios de nuestros socios— en Estados Unidos; y perspectivas igualmente críticas en China. Debemos recuperarlas».

Si esta concepción de *Power Europe* llegara a materializarse, la Unión Europea evolucionaría inevitablemente hacia una suerte de «superestado» destinado a rivalizar con China y Estados Unidos. Ello, sin embargo, supondría sacrificar los ideales de soberanía nacional, la democracia basada en el principio de representación nacional y, además, facilitaría la absorción económica y cultural de los países más pequeños y menos prósperos por parte de sus socios mayores y más ricos. No estamos convencidos de que valga la pena pagar este precio por la ilusión de un ascenso geopolítico rápido de la Unión Europea. De hecho, la economía europea —ya lastrada por la sobrerregulación y por las prioridades ideológicas del *Pacto Verde Europeo* y el paquete *Objetivo 55* (Fit for 55)— ha dejado de ser competitiva frente a las economías china y estadounidense; una mayor centralización solo aceleraría este declive.

c) Amenazas a las libertades civiles y la imposición de la ideología progresista

En tercer lugar, estamos presenciando la aparición de nuevas amenazas contra las libertades civiles — amenazas que la Unión Europea ignora o incluso avala activamente. Pese a sus reiteradas declaraciones de compromiso con los derechos humanos, la Unión aplica estos principios de manera selectiva. Niega protección a quienes más la necesitan al limitar el derecho de los Estados miembros a otorgar a los niños por nacer o a los pacientes con discapacidad un nivel superior de tutela frente al aborto y la eutanasia.³⁸ Además, ejerce presión para que los Estados legalicen el aborto a demanda.³⁹ La libertad de conciencia se garantiza de forma plena, sobre todo, a los no creyentes, mientras que los creyentes, en algunos países, deben conformarse con un derecho restringido a practicar su fe en

en: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-10-12/eu-debate-qualified-majority-voting-common-foreign-and> (consultado el 22.11.2024).

37 Report of Franco-German Working Group on EU Institutional Reform: Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Paris-Berlin 2023, pp. 21-29.

38 Véase, por ejemplo, la respuesta de la Comisión Europea a la pregunta parlamentaria n.º E-001484/2017(ASW), de 15 de mayo de 2017; y la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2020, sobre la prohibición de facto del derecho al aborto en Polonia (2020/2876(RSP)).

39 Como el Parlamento Europeo en el caso del aborto.

lugares de culto, con limitaciones para manifestarla públicamente (por ejemplo, en el ámbito laboral).⁴⁰ Entretanto, las garantías de libertad de expresión se ven erosionadas por normativas que obligan a tipificar penalmente el denominado discurso de odio, término definido con tal amplitud que abarca no solo la incitación a la violencia, sino también cualquier manifestación considerada ofensiva según la sensibilidad subjetiva de ciertos colectivos (habitualmente vinculados a ideologías de izquierda).⁴¹

Durante muchos años, la Comisión Europea ha publicado diversos documentos —denominados estrategias, recomendaciones o directrices— que, bajo el pretexto de combatir la discriminación, el racismo y la xenofobia, en la práctica imponen obligaciones a los Estados miembros. Estas obligaciones a menudo consisten en censurar y sancionar severamente cualquier opinión crítica hacia determinados grupos sociales seleccionados, principalmente las comunidades homosexuales y transexuales⁴², así como la población musulmana⁴³. Además, bajo la apariencia de lucha contra la desinformación, la Comisión está construyendo sistemáticamente un sistema integral de vigilancia y control del contenido mediático—tanto en medios de comunicación públicos y privados como en plataformas globales de redes sociales—.⁴⁴ En 2022 entró en vigor la Ley de Servicios Digitales. Esta ley consolida diversas medidas legislativas de la Unión Europea y prácticas de autorregulación, con el objetivo declarado de establecer una supervisión estatal más efectiva sobre internet para suprimir contenidos supuestamente «ilícitos», «discriminatorios» o de «discurso de

odio».⁴⁵ Sin embargo, estos términos son definidos de forma imprecisa, lo que da pie a posibles abusos que vulneran la libertad de expresión. En ausencia de definiciones jurídicas claras, ésta normativa puede ser utilizada para restringir en línea opiniones conservadoras sobre temas como la inmigración, la religión o el aborto, tachándolas como «discurso de odio» o «contenido discriminatorio».

El principio de igualdad entre mujeres y hombres está siendo socavado en algunos países como consecuencia de una tolerancia mal entendida hacia minorías islámicas radicales que, a menudo —con la tácita complicidad de las políticas migratorias de la Unión Europea—, establecen enclaves cuasi autónomos donde la ley islámica prevalece sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.^{46,47}

d) La noción abusiva de los “valores europeos”

En cuarto lugar, las instituciones de la Unión Europea contribuyen a la erosión de las identidades culturales e históricas propias de los Estados miembros mediante la imposición de una nueva y artificial «identidad europea» y la promoción de una forma de «europeísmo cultural». El objetivo principal de este proceso parece ser sentar las bases para una mayor integración política y económica.⁴⁸ Por razones que no terminan de estar

40 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de noviembre de 2023, en el asunto OP contra Commune d’Ans, C 148/22.

41 Por ejemplo, en 2024 el Parlamento Europeo instó al Consejo a adoptar una decisión para incluir el discurso del odio y los delitos de odio entre los delitos penales de la lista contemplada en el artículo 83, apartado 1, del TFUE (Resolución de 18 de enero de 2024 sobre la ampliación de la lista de delitos de la UE para incluir el discurso del odio y los delitos de odio (2023/2068(INI))).

42 Por ejemplo, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2020) 698 final.

43 Recomendación de política general n.º 5 (revisada) de la ECRI – Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), adoptada el 16 de marzo de 2000 y revisada el 8 de diciembre de 2021.

44 Véase más en: EU: Going Full Orwell, Gatestone Institute. Disponible en: <https://www.gatestoneinstitute.org/13532/eu-full-orwell> (consultado el 9 de enero de 2025).

45 Considerando 12 del preámbulo del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Ley de Servicios Digitales).

46 Un ejemplo de ello son las denominadas zonas vulnerables (utsatta områden) y zonas especialmente vulnerables (särskilt utsatta områden) en Suecia, generalmente dominadas por minorías islámicas inmigrantes que intentan imponer su modo de vida a la población local, incluidas costumbres contrarias al derecho nacional.

47 Es fundamental subrayar que la sharía es pertinente tanto para el Derecho de la Unión Europea como para el Derecho europeo en general, dado que ciertas disposiciones de la sharía entran en conflicto con los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

48 U. Tekiner, The ‘European (Union) Identity’: An Overview, e-International Relations, 2020. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2020/04/15/the-european-union-identity-an-overview/> (consultado el 22.11.2024).

claras, la Unión parece distanciarse del rico patrimonio europeo, que abarca el pensamiento jurídico romano, la filosofía griega, la religión cristiana, la ética y la riqueza de las culturas nacionales. En lugar de ello, busca forjar una identidad colectiva nueva invocando conceptos banales y generalizantes como la diversidad, el respeto a la libertad, los derechos y la dignidad, el Estado de derecho, la igualdad, el pluralismo político, la separación de poderes, la democracia, la protección de las minorías y el respeto a la sociedad civil.⁴⁹ Estas ideas se reflejan de forma vaga en los cinco símbolos oficiales de la Unión: la bandera (un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul), el himno (la «Oda a la alegría» de la Novena sinfonía de Ludwig van Beethoven), el lema («Unidos en la diversidad»), la moneda común (el euro) y el Día de Europa, que se celebra el 9 de mayo en toda la Unión. Es evidente que «Europa intenta confusamente forjar una identidad posnacional imitando algunos aspectos de la construcción del Estado-nación».⁵⁰ Muchos entusiastas del proyecto europeo sostienen que «el proyecto de paz exige el sacrificio de las identidades nacionales en beneficio de los valores universales, mientras que el proyecto de poder requiere el desarrollo de una identidad europea».⁵¹ Sin embargo, cabe preguntarse: ¿por qué los países europeos deberían renunciar a valores que han cultivado y defendido durante siglos? A pesar de los esfuerzos institucionales de la Unión Europea, «los “pueblos de Europa” simplemente no han abrazado la “idea de Europa” como esperaban quienes pensaban que una Europa económica y política se convertiría automáticamente en una “Europa de los ciudadanos”. Los métodos utilizados por la Unión no condujeron al resultado deseado. La adopción de símbolos y otras estrategias “tradicionales” pro-

pias de los Estados nación no logró unir al pueblo europeo».⁵²

e) La Unión Europea como factor de inseguridad en Europa, especialmente a través de la migración masiva

En quinto lugar, la Unión Europea ha fracasado en la gestión adecuada de las amenazas contemporáneas a la seguridad interna. El derecho de la Unión ha otorgado nuevos derechos a quienes se aprovechan de sus disposiciones: miles de migrantes económicos procedentes de Asia y África que, desde 2015, solicitan asilo masivamente en países europeos, no porque están perseguidos en sus países de origen, sino para acceder al mercado laboral y a los sistemas de bienestar social. Las fronteras de países como España, Lituania o Polonia han sido desbordadas por inmigrantes ilegales, algunos de los cuales han llegado incluso a emplear la violencia contra guardias fronterizos y militares. A pesar de ello, la Unión Europea sigue respaldando regulaciones irracionales que permiten la entrada de cualquier persona que solicite asilo, sin verificar previamente si cumple con los requisitos para obtener el estatuto de refugiado o si representa una amenaza potencial para el país receptor.⁵³ Algunos sostienen que el aumento de la inmigración debería ser bienvenido para compensar la escasez de mano de obra, al peso fiscal sobre la población en edad de trabajar y a la sostenibilidad de los sistemas de salud y atención a mayores⁵⁴. Sin embargo, consideramos que las políticas multiculturalistas han fracasado en su intento de fomentar una

49 B. Stråth, A European Identity: To the Historical Limits of a Concept, *European Journal of Social Theory*, 2002, 5(4), pp. 387–401; V. Havel, Is There a European Identity, Is There a Europe?, Project Syndicate, 2000. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/is-there-a-european-identity--is-there-a-europe>; A. Shehaj, How Is a European Identity Significant to the Future of the European Union?, *Open Democracy*, 2015. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/how-is-european-identity-significant-to-future-of-european-union/>.

50 Wilfried Martens Centre for European Studies, informe de A. P. DeBattista, *The EU and the Multifaceted Nature of European Identity*, Bruselas, 2022, p. 17.

51 L. van Middelaar, «Pourquoi forger un récit européen ? La politique identitaire en Europe. Nécessités et contraintes d'un récit commun», en A. Arjakovsky (dir.), *Histoire de la conscience européenne*, Editions Salvator, «Collège des Bernardins», 2016, pp. 31-56.

52 J. Pekel, *Europeana: Building a European Identity*, Universidad de Ámsterdam, 2011 (tesis de maestría), p. 24.

53 Art. 10.1 y 51.2 del Reglamento n.º (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común para la protección internacional en la Unión (DO L, 2024/1348).

54 J. Springford, *Europe must choose: Multiculturalism or stagnation?*, Centre for European Reform, 2024, p. 5. Disponible en: https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_demo_9.5.24%20%281%29.pdf (consultado el 22.11.2024).

inclusión real. Por el contrario, dichas políticas han legitimado la formación de grupos segregados que rechazan muchas de las costumbres de las sociedades de acogida, se aíslan voluntariamente y refuerzan sus propios modos de vida — incluso cuando estos contradicen las leyes nacionales.⁵⁵

f) Exceso de burocracia y centralización que asfixia la competitividad de la Unión Europea

En sexto lugar, la Unión Europea, que en su momento fue un motor de crecimiento económico, se está convirtiendo gradual pero consistentemente en un obstáculo para el desarrollo. Durante la mayor parte de la historia de la integración europea, el desarrollo económico fue la prioridad. En sus orígenes, la Unión fue una fuerza de desregulación: el mercado europeo, basado en la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas, fue uno de sus logros más destacados. Lamentablemente, la Unión no se detuvo allí. El libre mercado no fue considerado suficiente: también tenía que ser «armonizado». Cada año, la Unión genera cientos de nuevas regulaciones. Por ejemplo, entre 2017 y 2024, el corpus normativo incorporó 562 nuevas páginas y 511 artículos sobre datos y privacidad, así como 271 nuevas páginas y 247 artículos sobre comercio electrónico y protección al consumidor. El número de nuevas restricciones alcanzó casi 2.500 en materia de datos y privacidad, y unas 1.200 en comercio electrónico y protección al consumidor.⁵⁶ Estas regulaciones carecen de una justificación económica sólida. Por el contrario, muchas de ellas — en particular las contenidas en el *Pacto Verde Europeo* y en el *Objetivo 55* — están impulsadas por ideologías climáticas y ecológicas de corte progresista. Estas normas perju-

dicen a sectores clave de la economía —como la industria automotriz, el transporte o la construcción—, elevan artificialmente los precios de la energía (lo que provoca situaciones de pobreza energética en las sociedades europeas) y resultan igualmente devastadoras para la agricultura en Europa.

La sobrerregulación perjudica gravemente la competitividad económica de los Estados miembros en el mercado global. Según un estudio elaborado por el Banco de España, cada aumento en el índice de complejidad regulatoria se asocia con una caída del 0,7 % en la participación del empleo a nivel sectorial. Este tipo de regulación genera varios efectos distorsionantes en el ámbito productivo: la intensidad del empleo disminuye de forma significativa y las tasas de inversión se reducen en respuesta al incremento normativo. El impacto negativo de la complejidad regulatoria se concentra especialmente en las empresas más pequeñas y de reciente creación. Un aumento del 10 % en el número de nuevas regulaciones se asocia con una caída relativa del 0,5 % en el número de trabajadores empleados por empresas con menos de diez empleados.⁵⁷

La crítica a la Unión Europea en su forma actual no implica un rechazo de la idea de cooperación europea. No obstante, dicha cooperación debe orientarse a complementar la labor de los Estados miembros en aquellas áreas donde la cooperación tenga un valor añadido, y no a sustituirlos por estructuras supranacionales. Esta cooperación debe fundamentarse en el respeto de valores esenciales como la soberanía, la identidad nacional, el principio de atribución, el principio de subsidiariedad y la democracia representativa, asentada en una verdadera comunidad de personas unidas por una cultura, una historia y unos intereses compartidos.

55 Puede observarse que, paradójicamente, la doctrina del multiculturalismo es, en realidad, una doctrina orientada a eliminar la diversidad de culturas entendidas como culturas nacionales. Todas las culturas nacionales deben desaparecer, sustituidas por una cultura común basada en una ideología universal de corte izquierdista.

56 O. G. O. do Roy, *Rules Without End: EU's Reluctance to Let Go of Regulation*, European Centre for International Political Economy, 2024. Disponible en: <https://ecipe.org/blog/rules-without-end-eu-regulation/>.

57 J. S. Mora-Sanguinetti, J. Quintana, I. Soler, R. Spruk, *Sector-Level Economic Effects of Regulatory Complexity: Evidence from Spain*, Banco de España, 2023, pp. 20-21. Disponible en: <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/29854/1/dt2312e.pdf> (consultado el 21.11.2024).

III. DOS ESCENARIOS ALTERNATIVOS

El nuevo modelo de cooperación europea puede construirse a partir de uno de estos dos escenarios:

- Escenario «Volver a los orígenes»
- Escenario «Un nuevo comienzo»

En el escenario **«Volver a los orígenes»**, el marco jurídico vigente de la Unión Europea debería ser reformado mediante un proceso de descentralización, desregulación y democratización. En lugar de continuar persiguiendo «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa», el foco debería desplazarse hacia el fomento de una «cooperación estrecha entre los pueblos y naciones de Europa». ⁵⁸ Las regulaciones europeas que promuevan el desarrollo económico común deberían mantenerse, mientras que aquellas que lo obstaculicen deberían ser eliminadas.

Según el escenario **«Un nuevo comienzo»**, la organización europea debe ser reconstruida desde cero, sobre

la base de un nuevo tratado, nuevas instituciones y un nuevo orden jurídico común. Este nuevo tratado debería establecer un régimen legal flexible que permita a los Estados miembros desarrollar su cooperación según su propio ritmo y necesidades. Al mismo tiempo, debería definir un núcleo de cooperación obligatoria para todos los Estados, junto con segmentos de cooperación opcional a los que los países puedan adherirse o de los que puedan retirarse libremente en cualquier momento.

La elección entre estos dos escenarios depende de si la Unión Europea es, en efecto, reformable. Si lo es, entonces debe definirse con claridad la dirección de dicha reforma para alcanzar el modelo propuesto. Si no lo es, habrá que abordar la cuestión de su sustitución y cómo debería llevarla a cabo.

ESCENARIO I: Volver a los orígenes

a) Fundamento: principios rectores sobre los que debe basarse la cooperación europea

Soberanía nacional

El respeto a la soberanía de cada Estado debe constituir el principio fundamental de una cooperación

europea reformada. La soberanía nacional no es únicamente un principio del derecho internacional, sino también una expresión del derecho natural de todo pueblo a preservar su cultura, su lengua, su memoria histórica y sus costumbres propias. Como afirmó con razón el primer ministro húngaro Viktor Orbán: «Cada nación y cada Estado miembro tiene derecho a decidir cómo organizar su vida en su propio país». ⁵⁹

⁵⁸ Véase más sobre este concepto en: Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, París, 2019, pp. 13-15.

⁵⁹ Discurso del primer ministro de Hungría, Viktor Orbán, durante el debate sobre el denominado "Informe Sargentini", 11 de septiembre de 2018.

El concepto de «soberanía europea» —según el cual la Unión Europea se erigiría como un poder autónomo por encima de los Estados nación— debe ser firmemente rechazado. Discrepamos profundamente de la idea de que «es posible garantizar los derechos de cada ciudadano europeo bajo el paraguas de una soberanía supranacional, que es el futuro de todos sus ciudadanos».⁶⁰ Consideramos que un Estado democrático, en el que quienes ejercen el poder rinden cuentas directamente ante el pueblo, está en mejores condiciones para proteger los derechos de sus ciudadanos que instituciones supranacionales lejanas, frecuentemente dirigidas por funcionarios no electos que solo rinden cuentas ante sí mismos.

Actualmente, el principio de soberanía de los Estados miembros se expresa principalmente a través de la posibilidad de permanecer en la Unión o abandonarla (art. 50 del TUE). Sin embargo, esta opción es excesivamente limitada por dos razones. En primer lugar, la pertenencia a la Unión Europea suele implicar tanto beneficios como pérdidas, lo que convierte la retirada en una decisión extrema que pocos líderes políticos están dispuestos a tomar. La conveniencia de participar en determinadas áreas del sistema jurídico de la Unión depende de los intereses específicos de cada Estado. En términos generales, si un Estado se ve perjudicado en un ámbito, pero se beneficia en otro, optará por permanecer en la Unión, incluso a costa de ceder una porción adicional de su soberanía. En segundo lugar, una interpretación expansiva de las competencias de la Unión ha conducido a una situación en la que las obligaciones de los Estados miembros aumentan, incluso sin modificar los Tratados. Al ratificarlos, un Estado no siempre comprende plenamente todas las obligaciones que adquirirá posteriormente, ya que la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea pueden «derivar» nuevas obligaciones a partir de principios generales del derecho de la Unión. Por tanto, resulta imprescindible que los Estados miembros conserven la facultad de ajustar libremente el grado de su cooperación en función de sus intereses nacionales.

Más flexibilidad a la hora de participar en programas de cooperación reforzada

La cooperación europea de nuevo cuño no debe configurarse como una estructura monolítica en la que las naciones más fuertes impongan el rumbo a las demás. Por el contrario, debe concebirse como una asociación de Estados soberanos, en la que cada uno conserve el derecho a decidir en qué ámbitos desea emprender políticas comunes. Algunos Estados se benefician de la política de la Unión en materia de energías renovables, mientras que otros no; algunos obtienen ventajas de la normativa agrícola común, mientras que para otros esta resulta poco favorable; algunos sacan provecho de la libre circulación de trabajadores, mientras que otros prefieren establecer límites. Si bien es imposible satisfacer a todos los Estados por igual, sí es posible garantizar que cada país pueda participar en aquellos ámbitos que le resulten beneficiosos, y que pueda abstenerse de aquellos que no lo sean.

Una consecuencia natural de este enfoque sería la formación de sub-organizaciones dentro del marco de la cooperación europea reformada, cada una orientada hacia distintos modelos de desarrollo. Esta idea es coherente con el concepto previamente mencionado de **integración diferenciada**.

Cooperación voluntaria y revocabilidad de los programas de cooperación reforzada

Entre los tres modelos de integración diferenciada mencionados anteriormente, el más adecuado parece ser el modelo de **integración a la carta**, con la posibilidad de incorporar ciertos elementos de **geometría variable**. Solo este enfoque garantiza que los gobiernos democráticamente elegidos conserven el control pleno sobre el alcance de sus compromisos internacionales. Para evitar que éste nuevo tipo de cooperación europea fracase desde sus inicios, resulta esencial llevar a cabo un análisis exhaustivo de las condiciones políticas y económicas de cada Estado miembro. Este análisis debe permitir identi-

60 S. Salihu, Sovereignty and Integration in the European Union: Reduction or Unification and Strengthening?, The Review of European Affairs, 2023, vol. 7, n.º 1, p. 70.

ficar tanto las áreas de interés común —en las que una cooperación más intensa resultaría mutuamente beneficiosa— como aquellas en las que las divergencias entre Estados hacen que dicha cooperación no valga la pena. Con base en los resultados de esta evaluación, los tratados de la nueva Unión Europea deberían establecer:

1) Un núcleo de compromisos mínimos que constituya la condición *sine qua non* de la pertenencia (por ejemplo, la unión aduanera).

2) Compromisos opcionales en aquellos ámbitos donde solo determinados Estados miembros compartan intereses comunes (por ejemplo, la política energética).

Naturaleza intergubernamental de la cooperación

Defendemos el principio del intergubernamentalismo, tradicionalmente definido como «una teoría de la integración y un método de toma de decisiones en organizaciones internacionales que permite a los Estados cooperar en ámbitos específicos sin renunciar a su soberanía. A diferencia de los órganos supranacionales —en los que la autoridad se delega formalmente—, en las organizaciones intergubernamentales los Estados no comparten el poder con otros actores y las decisiones se adoptan por unanimidad». ⁶¹ En otras palabras, la Unión Europea debe dar un paso atrás para que los Estados nación puedan dar un paso adelante.

Nuestra interpretación del intergubernamentalismo no excluye por completo la existencia de ciertas estructuras supranacionales, siempre y cuando permanezcan subordinadas a las instituciones intergubernamentales. El marco de una cooperación europea reformada debe construirse sobre la base de la primacía de estas últimas, como el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (donde se

sientan los ministros), que gozan de una legitimidad democrática indirecta, ya que los presidentes, primeros ministros y ministros que las integran poseen un mandato otorgado por sus respectivas naciones para tomar decisiones que afectan a sus ciudadanos.

Las instituciones tecnocráticas que carecen de un mandato democrático —como la Comisión Europea— deben ocupar un papel subordinado respecto a los órganos intergubernamentales. ⁶² Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe recuperar su función adecuada: aplicar el derecho, no crearlo.

Principio de atribución de competencias bajo un estricto mandato nacional

El principio de atribución, tal como se recoge en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE), ha resultado en gran medida ineficaz en la práctica. Como se ha señalado anteriormente, las instituciones de la Unión han expandido de forma continua sus propias competencias sin respetar lo establecido expresamente en los Tratados, utilizando la «efectividad del derecho de la Unión» como una fuente inagotable de nuevos poderes. Para corregir esta situación, los Tratados deben incorporar garantías estrictas que aseguren el cumplimiento íntegro del principio de atribución. Las instituciones intergubernamentales deben contar con la autoridad para revisar si las acciones emprendidas por los órganos supranacionales respetan efectivamente dicho principio.

Principio de subsidiariedad

El principio de atribución debe estar estrechamente vinculado al principio de subsidiariedad, entendido como «el único mecanismo que respeta las distintas culturas que coexisten en Europa y los sistemas de valores que las sustentan, sin por ello negar que

61 The Concise Oxford Dictionary of Politics, versión electrónica. Disponible en: <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110810105138102> (consultado el 22.11.2024).

62 Una posición similar fue adoptada por Institut Thomas More, Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne, París, 2019, p. 28. Según Marine Le Pen, líder del partido francés Agrupación Nacional, la Comisión Europea debería ser «un simple secrétariat administratif sans rôle décisionnaire» («una simple secretaría administrativa sin función decisoria»); cita extraída de: Le Rassemblement national revoit de fond en comble sa politique européenne, Les Echos, 15 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.lesechos.fr/elections/europeennes/le-rassemblement-national-revoit-de-fond-en-comble-sa-politique-europeenne-1009464> (consultado el 22.11.2024).

ciertos principios compartidos y similitudes culturales siguen uniendo a los europeos». ⁶³ Como se ha mencionado anteriormente, aunque el principio de subsidiariedad está formalmente garantizado por el artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), en la práctica desempeña un papel marginal y meramente declarativo. Esto debe cambiar.

Coincidimos con la afirmación de que «la Unión debe ser vista, ante todo, como garante de la integridad, la autonomía, la independencia y la identidad de sus miembros, y no como un agente de uniformización y centralización. Así pues, el principio de subsidiariedad debería instar no solo a las instituciones de la Unión, sino también a cada Estado miembro, a aceptar y tolerar los valores y preferencias de los demás, por distintos que sean de los suyos». ⁶⁴

En consecuencia, no debería ser responsabilidad de los Estados miembros demostrar que están mejor capacitados para ejercer las competencias compartidas; por el contrario, debería corresponder a la Unión justificar la necesidad de armonización para abordar una cuestión concreta.

La observancia del principio de subsidiariedad debe ser garantizada por las instituciones intergubernamentales en el marco de la cooperación europea reformada. ⁶⁵

b) Propuestas: recomendaciones 1 a 23 para la reforma de los Tratados de la Unión Europea

Las siguientes recomendaciones están estructuradas en torno a nueve áreas clave, cada una de las cuales comprende propuestas fundamentales para abordar los problemas más apremiantes que enfrenta la Unión Europea. Estas reformas son imprescindibles no solo para corregir desafíos estructurales persistentes, sino también para redefinir el

papel y las funciones de las instituciones europeas. Su objetivo es reforzar la legitimidad democrática, restaurar el equilibrio de poder entre la Unión y sus Estados miembros, y garantizar una aplicación más rigurosa de los principios de subsidiariedad y soberanía nacional en todos los niveles de gobernanza.

I. Una Unión Europea más flexible que se adapte a la voluntad y la capacidad de integración de todos los Estados miembros y candidatos:

Propuesta 1: Renombrar la Unión Europea como «Comunidad Europea de Naciones».

La Unión Europea fue inicialmente concebida como la Comunidad Económica Europea (CEE), centrada en la cooperación económica entre Estados soberanos. El paso a la denominación Unión Europea, establecido por el Tratado de Maastricht en 1993, marcó una transformación política significativa, reforzando la noción de una «unión cada vez más estrecha» con claras tendencias “federalizantes”. Esta propuesta sugiere cambiar el nombre de la Unión Europea a «Comunidad Europea de Naciones» (CEN) para mostrar una nueva visión del proyecto europeo. Esta visión se enfoca en la soberanía nacional, la cooperación entre gobiernos y alianzas voluntarias, en lugar de la integración por encima de las naciones. Al basarse sobre los principios fundacionales del proyecto europeo, la CEN pondría en evidencia la flexibilidad, el respeto por las identidades nacionales y una toma de decisiones basada en la soberanía estatal. El nuevo nombre subraya el abandono de las aspiraciones federalistas y reafirma a la Unión como un marco de cooperación entre naciones independientes, y no como una entidad política centralizada. Este cambio no solo reflejaría un marco institucional y jurídico revisado, sino que también aumentaría la legitimidad pública al reflejar con mayor precisión el propósito evolutivo de la Unión.

⁶³ Wilfried Martens Centre for European Studies, informe de A. P. DeBattista, *The EU and the Multifaceted Nature of European Identity*, Bruselas, 2022, p. 34.

⁶⁴ F. O. Reho, *Subsidiarity in the EU: Reflections on a Centre-Right Agenda*, *European View*, vol. 18, n.º 1 (2019), p. 10.

⁶⁵ Opinión similar: Institut Thomas More, *Principes, institutions, compétences. Recentrer l'Union européenne*, París, 2019, p. 6.

Propuesta 2: Introducir una disposición específica en los Tratados que consagre el principio de flexibilidad, permitiendo a los Estados miembros ajustar su nivel de integración y cooperación según sus intereses nacionales.

El principal desafío para avanzar en la integración europea radica en los intereses divergentes —y en ocasiones contradictorios— que existen entre los Estados miembros. Para evitar una mayor fragmentación dentro de la Unión, resulta esencial que los Tratados reconozcan y acomoden estas diferencias nacionales. Por tanto, es necesario establecer un enfoque adaptado y gradual hacia la integración, en consonancia con las especificidades nacionales, que respete las prioridades económicas, las identidades culturales y las tradiciones constitucionales y políticas de cada Estado miembro.

Propuesta 3: Introducir una cláusula general de exclusión voluntaria en los Tratados, que permita a los Estados miembros suspender su participación en una legislación existente o excluirse de una legislación de nueva adopción, en consonancia con el principio de flexibilidad basado en el interés nacional.

Ampliar el alcance de la cláusula de exclusión voluntaria (opt-out) sería una herramienta eficaz para implementar el principio de flexibilidad anteriormente propuesto. En virtud de esta disposición, un Estado miembro podría decidir no aplicar una legislación nueva, simplemente notificando al Consejo, sin necesidad de negociar previamente su exclusión con los demás Estados miembros. No obstante, podría debatir la medida a propuesta de una mayoría cualificada del Consejo Europeo. Este nuevo mecanismo de exclusión voluntaria podría aplicarse en todas las áreas, salvo en el mercado interior, preservando así el propósito original de la Unión como un proyecto de integración económica. Además, la flexibilidad podría reforzarse aún más si se modifica el procedimiento legislativo de cooperación reforzada. Esto permitiría que un grupo de al menos cuatro Estados miembros se oponga colectivamente a la aplicación de una nueva legislación.

Propuesta 4: Aplicar el principio de flexibilidad basado en el interés nacional al proceso de ampliación de la Unión Europea, permitiendo que la integración se adapte a las necesidades y capacidades tanto de la Unión como de los Estados candidatos.

Urge abandonar la visión ineficaz del «todo o nada» que ha caracterizado el proceso de ampliación en las últimas décadas y avanzar hacia una estrategia más gradual, parcial y funcional. Esta debería centrarse, en una primera etapa, en objetivos vinculados al mercado interior, dejando las fases posteriores de integración para después de completada la primera etapa de adhesión. La metodología actual de ampliación no ha producido resultados significativos: varios Estados de los Balcanes Occidentales, por ejemplo, han sufrido demoras prolongadas en sus procesos de adhesión. Para abordar este problema, es necesario aumentar la frecuencia de encuentros interestatales dentro de marcos que eviten enfoques supranacionales rígidos. La Comunidad Política Europea (CPE), si bien no sustituye la condición de miembro pleno de la Unión, podría ser un instrumento valioso y complementario para afrontar los desafíos derivados de la ampliación y fomentar una cooperación más estrecha durante el proceso de adhesión.

II. Revisión y aplicación de las competencias de la Unión Europea:

Propuesta 5: Establecer un nuevo protocolo para hacer cumplir estrictamente el principio de atribución de competencias, tal como se establece en el artículo 5.2 del Tratado de la Unión Europea, que señala: «Las competencias que no hayan sido atribuidas a la Unión en los Tratados corresponden a los Estados miembros». Este protocolo se aplicaría de forma explícita al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a su jurisprudencia, con la posibilidad de aplicación retroactiva, si así lo decidiera el Consejo Europeo.

Muchas de los problemas actuales de la Unión Europea tienen su origen en la defectuosa atribución de

competencias que se han convertido en una fuente recurrente de tensiones con los Estados miembros. La Unión excede con frecuencia sus competencias, lo que constituye el núcleo de los conflictos con los tribunales constitucionales nacionales, como los de Polonia y Alemania, y contribuye al deterioro de la confianza ciudadana en las instituciones europeas. Aunque el artículo 5.2 del Tratado de la Unión Europea establece de forma clara que las competencias no atribuidas a la Unión corresponden a los Estados miembros, este principio ha sido sistemáticamente ignorado o eludido por la Comisión Europea, los legisladores y el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Esta omisión ha alimentado disputas sobre los límites legítimos del poder de la Unión. Para resolver estas tensiones y evitar futuras crisis, el artículo 5.2 debe ser interpretado y aplicado de forma literal, como piedra angular del orden jurídico de la Unión. Todas las instituciones deben adherirse explícitamente a esta disposición, garantizando una división clara y equilibrada de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.

Propuesta 6: El Consejo Europeo debería ser la autoridad final en la resolución de conflictos de competencia, especialmente en relación con las propuestas legislativas de la Comisión Europea. Además, el Consejo Europeo debería tener derecho a solicitar nueva legislación para revocar sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Los frecuentes conflictos de competencias, en particular en lo relativo a las propuestas legislativas y a la interpretación de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, han generado tensiones significativas dentro del marco institucional de la Unión. Estos conflictos suelen traducirse en infracciones del artículo 5.2 del Tratado de la Unión Europea, lo que socava la soberanía nacional y genera incertidumbre jurídica. El Tribunal de Justicia, cuya función debería ser la de actuar como árbitro imparcial, ha dejado de ser objetivo en estas materias, volviéndose progresivamente inadecuado para ejercer como instancia última en la resolución de estas controversias. En consecuencia, se propone que el Consejo Europeo

asuma la responsabilidad de resolver los conflictos de competencia, actuando como autoridad política suprema en materia competencial, y garantizando que las decisiones adoptadas reflejen un equilibrio real entre el poder de la Unión y el de los Estados miembros.

En los casos de propuestas legislativas jurídicamente ambiguas, el Consejo de la Unión Europea —en su formación ministerial correspondiente— deberá celebrar un debate si así lo solicita cualquier Estado miembro. Una mayoría cualificada decidirá si la propuesta se continúa o no, pero una minoría de bloqueo compuesta por al menos cuatro Estados miembros podrá remitir el asunto al Consejo Europeo para una resolución definitiva. Además, los Estados miembros deberán conservar el derecho a excluirse de la aplicación de dicha legislación en función de sus intereses nacionales, como salvaguarda de su soberanía.

Para reforzar aún más el papel de los Estados miembros en la toma de decisiones, una mayoría simple de parlamentos nacionales podría plantear un conflicto de competencias; una mayoría absoluta podría remitir el caso directamente al Consejo Europeo; y si tres cuartas partes de los parlamentos nacionales se opusieran formalmente a una propuesta, esta sería automáticamente descartada. Este enfoque garantizaría que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no funcione como instancia última en la interpretación del reparto de competencias, al tiempo que protege la soberanía nacional y promueve una gobernanza más flexible y equilibrada dentro de la Unión.

Propuesta 7: Implementar estrictamente el principio de subsidiariedad mediante una decisión ex ante del Consejo de la Unión Europea, con posibilidad de recurso ante el Consejo Europeo, incorporado en un nuevo y más eficaz protocolo. Si la Unión no logra cumplir con sus objetivos, los Estados miembros deben tener la capacidad de recuperar el control. En este proceso, los parlamentos nacionales deben desempeñar un papel mucho más relevante del que tienen actualmente.

El principio de subsidiariedad es un mecanismo bidireccional, no una vía destinada exclusivamente a con-

solidar las competencias a nivel europeo. Actualmente, la evaluación de su cumplimiento en las propuestas legislativas es débil y superficial, y a menudo carece de una justificación rigurosa. Cuando los Estados miembros consideren que la Unión ya no constituye el nivel más adecuado de gobernanza en un ámbito determinado, deberían poder recuperar competencias —ya sea mediante una exclusión voluntaria o mediante una repatriación general—. Para hacerlo posible, los parlamentos nacionales deben estar mucho más involucrados, tal como se señala en la Propuesta 6, de forma que participen activamente en la evaluación de la necesidad de una intervención a nivel europeo. Reinstaurar el principio de subsidiariedad como eje central del funcionamiento de la Unión Europea permitirá que todos los actores involucrados —la Comisión Europea, los Estados miembros y sus parlamentos nacionales— asuman responsabilidad en la construcción de una Unión más eficiente y centrada en los ciudadanos.

Propuesta 8: Iniciar una auditoría exhaustiva de las competencias actuales de la Unión Europea, especialmente en el ámbito legislativo y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El objetivo es ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de plantear repatriaciones generales o exclusiones individuales.

Tras décadas de acciones legislativas complejas y desarrollos jurisprudenciales confusos, es indispensable llevar a cabo una revisión profunda y exhaustiva de las competencias de la Unión. Esta auditoría permitirá a los Estados miembros reconsiderar el grado de soberanía nacional que desean ceder, dando claridad institucional y permitiéndoles proteger sus intereses de manera más efectiva dentro de los Tratados de la Unión Europea.

Cada Estado tendrá derecho a presentar actos concretos del acervo comunitario para su revisión. Un Comité de Estados miembros llevará a cabo el proceso de auditoría. Evaluará el grado de conformidad de la legislación secundaria analizada con los principios de atribución y subsidiariedad. El objetivo principal de esta auditoría es facilitar la aplicación del principio de

cooperación voluntaria y revocabilidad de los programas de cooperación reforzada (véase la sección III.i.a).

El Consejo deberá, basándose en los resultados de la auditoría y por voto unánime, determinar el núcleo de compromisos mínimos que constituyen la condición *sine qua non* de la pertenencia a la Unión. Asimismo, el Consejo identificará los compromisos opcionales en aquellas áreas de política en las que solo algunos Estados compartan intereses comunes. Esto permitirá un enfoque más flexible y diferenciado de la integración.

Propuesta 9: Establecer un «escudo de competencias nacionales» añadiendo al Tratado de la Unión Europea una disposición específica que delimite una lista de competencias legalmente protegidas frente a cualquier injerencia por parte de la Unión. La Unión Europea no deberá tener impacto directo ni indirecto en estas áreas, ya sea por vía legislativa o judicial. Esta lista debería incluir, al menos, materias como la familia, el orden público, el orden moral y la educación.

La Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea han antepuesto con frecuencia objetivos políticos e ideológicos al respeto estricto de las disposiciones establecidas en los Tratados. Para evitar este tipo de violaciones del principio de distribución de competencias, es imprescindible establecer zonas en las que la Unión no pueda interferir de ninguna manera. Este enfoque de *santuario competencial* permitiría a los Estados miembros reaccionar rápidamente ante posibles interferencias, presentando una solicitud individual de exclusión ante el Consejo Europeo.

III. Reforzar y ampliar la regla de unanimidad:

Propuesta 10: La unanimidad entre los Estados miembros en materia de relaciones exteriores debe prevalecer y quedar explícitamente consagrada en los Tratados, cuando corresponda. Se permitirá el mecanismo de abstención constructiva, siempre que cuente con el consentimiento de los Estados disidentes.

El actual contexto geopolítico, marcado por una elevada tensión, pone de manifiesto la falta de consenso entre los 27 Estados miembros respecto a los próximos pasos en diversas cuestiones internacionales. Estas diferencias responden a intereses nacionales divergentes, en muchos casos profundamente contrapuestos. A menudo se solicita a los Estados que adopten posturas contrarias a sus propios intereses económicos, especialmente en sectores estratégicos como el suministro energético, lo que no hace sino profundizar las divisiones internas dentro de la Unión. Las relaciones internacionales deben ser un ámbito en el que se preserven los intereses nacionales y se respeten las líneas rojas de cada Estado. Ningún Estado miembro debería quedar jurídicamente vinculado a decisiones que contradigan sus prioridades nacionales. Para proteger la unidad en caso de desacuerdo, se debe permitir el uso de la abstención constructiva. Esto permite que los Estados que no están de acuerdo no participen en una decisión sin impedir que los demás lo hagan. No obstante, toda decisión de avanzar deberá contar con el consentimiento expreso de los Estados disidentes, garantizando así que sus intereses nacionales estén adecuadamente protegidos dentro del proceso de toma de decisiones.

Propuesta 11: El artículo 114 del TFUE, que actualmente permite a la Unión actuar en ámbitos sin una base jurídica explícita, solo debería activarse por unanimidad, en lugar de por mayoría cualificada. Además, los Estados miembros deberían poder acogerse a la exclusión voluntaria cuando se invoque esta disposición.

El artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) es una disposición altamente controvertida, que con frecuencia ha sido interpretada de forma distinta a su propósito original, al permitir que la Unión actúe sin una base jurídica explícita en ámbitos concretos. Esta práctica ha dado lugar a una ampliación indebida de las competencias de la Unión, especialmente en materias que quedan fuera de su jurisdicción. Un ejemplo de ello es el sector de los medios de comunicación, donde se ha justificado el Reglamento Europeo sobre la Libertad

de los Medios en virtud de este artículo, a pesar de que la regulación de los medios no es una competencia de la Unión. La aplicación de esta disposición compromete seriamente el principio de reparto de competencias, ya que podría utilizarse para integrar diversas áreas bajo el paraguas del mercado interior, en detrimento de la soberanía nacional. Además, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no ha garantizado una aplicación verdaderamente equitativa de este artículo, lo que ha intensificado aún más las preocupaciones en torno a su uso indebido.

Ante esta situación, la unanimidad se configura como la única vía adecuada para proteger la soberanía nacional y evitar que la Unión amplíe su mandato sin una base jurídica explícita. Una interpretación estricta, junto con la exigencia de unanimidad para activar el artículo 114, permitiría salvaguardar la integridad de las competencias nacionales, asegurando que ningún Estado miembro se vea obligado a aceptar decisiones contrarias a sus intereses nacionales. Este enfoque contribuiría a restablecer el equilibrio entre la Unión y sus Estados miembros, garantizando que cualquier ampliación de competencias esté debidamente justificada y cuente con el consenso de todos.

IV. Primacía de las constituciones nacionales sobre el derecho europeo:

Propuesta 12: Introducir una nueva disposición en el Tratado de la Unión Europea que revoque expresamente la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que afirma la primacía del derecho europeo sobre las constituciones nacionales. El Tratado debe establecer de forma clara que la competencia para conferir poderes a la Unión reside exclusivamente en los Estados miembros, y que las constituciones nacionales prevalecen sobre el derecho de la Unión.

El principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, establecido por sentencias como *Costa contra ENEL* (1964), *Internationale Handelsgesellschaft* (1970) y *Administración Financiera del Estado contra Simmenthal SpA* (1978), ha sido históricamente una fuente de ten-

siones entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los tribunales constitucionales nacionales y los gobiernos de los Estados miembros. Este principio ha sido frecuentemente interpretado de forma más amplia de lo que los Tratados europeos indican, los cuales contemplaban originalmente que la primacía debía aplicarse únicamente en aquellos ámbitos en los que los Estados miembros hubiesen transferido explícitamente su soberanía a la Unión. La afirmación de la primacía en ámbitos donde la Unión carece de competencia clara es jurídicamente improcedente y contraria al principio de subsidiariedad.

Se necesita con urgencia un enfoque estricto y equilibrado sobre la primacía. En áreas donde la Unión tiene poder claramente establecido, es aceptable que el derecho de la Unión, tanto primario como secundario, tenga prioridad, siempre que se respete la soberanía nacional. Los Estados miembros deben conservar el derecho a aplicar exclusiones individuales o a repatriar competencias, conforme a lo planteado en las Propuestas 2, 4 y 5. Asimismo, los Estados miembros deben poder rechazar la aplicación de medidas que excedan el ámbito de competencias expresamente conferidas a la Unión, garantizando así un equilibrio adecuado entre los marcos constitucionales nacionales y la gobernanza europea.

Propuesta 13: Establecer una asamblea consultiva de tribunales constitucionales encargada de supervisar y emitir recomendaciones sobre el respeto a los principios de la primacía de las constituciones nacionales, la atribución de competencias y la subsidiariedad. En caso de conflicto entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y un tribunal constitucional nacional, cualquier Estado miembro podrá solicitar la intervención del Consejo Europeo para abordar el asunto.

Casos recientes han puesto de manifiesto las tensiones recurrentes entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y los tribunales constitucionales nacionales, lo que evidencia la necesidad de una reforma que permita abordar adecuadamente estos conflictos. En Polonia, en 2021, el *Trybunał Konstytucyjny* (Tribunal Constitucional) dictaminó que ciertas decisiones del

TJUE eran incompatibles con la Constitución polaca, afirmando la primacía del derecho constitucional nacional en los ámbitos no transferidos a la Unión. De modo similar, en Alemania, en 2020, el *Bundesverfassungsgericht* (Tribunal Constitucional Federal) cuestionó la autoridad del TJUE respecto al Programa de Compras del Sector Público (*Public Sector Purchase Programme*) del Banco Central Europeo, subrayando que las instituciones de la Unión no pueden ampliar sus competencias más allá de lo expresamente conferido por los Estados miembros. Una situación comparable se produjo en Rumanía, en 2021, donde el *Curtea Constituțională a României* (Tribunal Constitucional) se negó a reconocer la validez de las decisiones del TJUE en ámbitos competenciales nacionales. Éstos ejemplos ponen de manifiesto los conflictos persistentes generados por los intentos de ampliar las competencias de la Unión sin una base jurídica clara y la necesidad de crear una asamblea consultiva de tribunales constitucionales que supervise y formule recomendaciones ante este tipo de disputas, garantizando así el respeto de los principios de subsidiariedad, atribución de competencias y primacía de las constituciones nacionales en todos los ámbitos no expresamente regulados por el derecho de la Unión.

V. Una Comisión Europea al servicio de los Estados miembros:

Propuesta 14: Transformar la Comisión Europea en una Secretaría General al servicio y bajo la supervisión y dirección de los Estados miembros. La Comisión renunciaría a su cuasi monopolio de la iniciativa legislativa, transfiriendo esta autoridad al Consejo dentro del marco del procedimiento legislativo ordinario. Sus propuestas legislativas se limitarían estrictamente a la implementación y desarrollo de las conclusiones vinculantes del Consejo. Además, la Comisión solo representaría externamente a la Unión cuando el Consejo le delegue explícitamente esta función, y nunca a nivel de jefes de Estado o de Gobierno.

La Comisión Europea fue concebida originalmente como una Secretaría General dentro de una Co-

munidad Europea con competencias limitadas, no como la institución poderosa y sin mecanismos de rendición de cuentas en la que se ha convertido hoy. A medida que la Comunidad Económica Europea evolucionó hacia la Unión Europea, la Comisión retuvo y amplió sus competencias y prerrogativas. Esto llevó a una acumulación excesiva de poder que entra en conflicto con su propósito original, especialmente en una organización con más competencias y un número creciente de Estados miembros. Para recuperar el equilibrio, el papel legislativo de la Comisión debe limitarse a la redacción de propuestas que implementen las conclusiones legalmente vinculantes del Consejo, eliminando sus prerrogativas en el procedimiento de codecisión, como la evaluación de enmiendas y la retirada de propuestas. Además, la representación externa de la Unión, que ha sido fuente de confusión y tensión, debe definirse con mayor claridad. A nivel de jefes de Estado y de Gobierno y en foros internacionales como el G7 y el G20, el Consejo Europeo debería representar a la Unión, mientras que el papel externo de la Comisión debería limitarse a la representación a nivel ministerial, estrictamente bajo delegación del Consejo.

Propuesta 15: Las prerrogativas de la Comisión en los actuales procedimientos de infracción deben definirse con mayor claridad para evitar la arbitrariedad. Además, la Comisión no debe desempeñar ningún papel en la aplicación del artículo 7 del TUE relativo al Estado de derecho. Por último, la cooperación entre Estados miembros en ámbitos fuera de las competencias exclusivas de la Unión, como el Semestre Europeo, debe ser coordinada por el Consejo, y no por la Comisión.

En el marco actual de los procedimientos de infracción, la Comisión Europea, en su papel de guardiana de los Tratados, ejerce una discrecionalidad absoluta para iniciar —o abstenerse de hacerlo— procedimientos contra los Estados miembros, sin estar obligada a justificar sus decisiones. Esta prerrogativa, ya desfasada, ha dado lugar a casos evidentes de arbitrariedad y a una concentración excesiva de poder, lo que exige una reforma urgente. Del mismo modo, el mecanismo del Estado de derecho, concebido y

gestionado por la Comisión sin un mandato claro, se ha convertido en una herramienta politizada que contribuye a la división interna de la Unión. En el marco de una versión revisada del procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE, la Comisión no debería tener ninguna función. Asimismo, el llamado método abierto de coordinación ha permitido que la Comisión centralice competencias de manera significativa, sin legitimidad democrática suficiente. Esto se observa claramente en el caso del Semestre Europeo, donde las recomendaciones de la Comisión han adquirido implicaciones vinculantes, en ocasiones asociadas a sanciones financieras. Para corregir esta situación, toda forma de cooperación intergubernamental en ámbitos que no sean competencia exclusiva de la Unión debe estar coordinada por el Consejo, asegurando un enfoque más equilibrado y legítimo.

Propuesta 16: Reducir los salarios y dietas de los funcionarios de la Unión, especialmente de los cargos más altos, y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas. Ningún funcionario de la Unión debería percibir un salario neto mensual superior a 10.000 €. Además, para evitar injerencias ideológicas indebidas, el principio de neutralidad del funcionariado europeo debe consagrarse en los Tratados. El nombramiento de altos cargos deberá regirse por los principios de colegialidad y total transparencia.

La función pública europea se ha convertido en una fuente de tensión y déficit democrático debido a su falta de rendición de cuentas, los salarios excesivos de sus altos cargos y una creciente influencia ideológica. Muchos altos funcionarios están remunerados excesivamente, con sueldos desconectados de la realidad de la ciudadanía europea, lo que alimenta percepciones de alejamiento y desprecio hacia los valores democráticos. Es imprescindible reformar el sistema de salarios y dietas, asegurando que ningún funcionario de la Unión perciba más de 10.000 € netos mensuales. Asimismo, el funcionariado europeo —especialmente en el seno de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Servicio Europeo de Acción Exterior— ha abandonado la neutralidad

que debe caracterizar a los servidores públicos financiados con fondos de los contribuyentes. Para remediar esta situación, el principio de neutralidad debe estar consagrado en los Tratados. Además, el actual sistema de nombramientos y ascensos de altos cargos, excesivamente centralizado en el gabinete del presidente de la Comisión, es poco transparente y está marcado por la arbitrariedad, los conflictos de interés y juegos de poder. Este sistema debe ser sustituido por un proceso transparente y basado en el mérito, que respete el equilibrio geográfico entre los Estados miembros.

VI. Prominencia del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión Europea:

Propuesta 17: Elevar al Consejo Europeo al rango de órgano supremo de toma de decisiones dentro de la Unión Europea, ocupando una posición jerárquicamente superior al resto de las instituciones. El Consejo Europeo ejercerá autoridad legislativa mediante conclusiones jurídicamente vinculantes que establezcan el marco para la legislación secundaria. Además, el Consejo Europeo sería el encargado de tomar la decisión final en cuestiones relacionadas con la ampliación, el Estado de Derecho (si se mantiene esta política) y los conflictos de competencias. Asimismo, el Consejo Europeo sería responsable de revisar y aprobar formalmente las solicitudes de exclusión voluntaria de los Estados miembros o las medidas aplicadas de acuerdo con sus intereses nacionales.

Asimismo, actuará como instancia final en cuestiones relativas a la ampliación, el Estado de derecho (en caso de mantenerse esta política) y las disputas competenciales. Además, será responsable de examinar y aprobar formalmente las solicitudes de los Estados miembros relativas a cláusulas de exclusión o a la adopción de medidas conformes a sus intereses nacionales. El Consejo Europeo ya desempeña un papel destacado dentro del entramado institucional de la Unión, pero es necesario reforzar su autoridad para que se consolide como el pilar político y jurídico de la misma. Esta transformación

resulta esencial para consagrar la primacía de la legitimidad nacional y la soberanía como principios rectores de la Unión. A tal fin, un nuevo tratado deberá consagrar la supremacía jerárquica del Consejo Europeo sobre el resto de las instituciones comunitarias, incluido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sus decisiones —en particular, las conclusiones del Consejo— deberán adquirir carácter jurídicamente vinculante y una redacción precisa, constituyendo así el marco legal de referencia para la actuación de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo.

Asimismo, el Consejo Europeo deberá actuar como árbitro supremo en cuestiones políticas fundamentales, como los conflictos de competencias, la participación flexible de los Estados miembros según sus intereses nacionales y la protección de sus mandatos democráticos. Esta reforma es crucial para salvaguardar la legitimidad democrática en el seno de la Unión, considerando que la Comisión Europea carece de responsabilidad democrática y, con frecuencia, opera como un ente burocrático con excesiva autonomía. Es imperativo restituir el poder de toma de decisiones a los Estados miembros, situando al Consejo Europeo al frente como árbitro final en todas las cuestiones de gran relevancia. Al recuperar el control sobre instituciones como la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Consejo Europeo podrá restablecer el equilibrio institucional y preservar los fundamentos democráticos de la Unión.

Propuesta 18: El Consejo Europeo tendrá la prerrogativa exclusiva de solicitar la dimisión del presidente de la Comisión Europea y de designar un sustituto. Esta decisión deberá adoptarse por consenso entre los jefes de Estado o de Gobierno, sin requerir consulta ni aprobación del Parlamento Europeo.

Actualmente, conforme al artículo 17.8 del Tratado de la Unión Europea, solo el Parlamento Europeo puede destituir a la Comisión Europea, lo que implica que esta rinde cuentas exclusivamente ante los eurodiputados y no ante los Estados miembros. Esta

situación genera un desequilibrio institucional, dado que la Comisión —encargada de aplicar las políticas de la Unión— debería rendir cuentas directamente ante el Consejo Europeo, que representa a los gobiernos soberanos de la Unión. Transferir esta competencia al Consejo Europeo permitiría reforzar la legitimidad democrática y garantizar que la Comisión permanezca alineada con la voluntad colectiva de los Estados miembros, y no con los intereses de grupos políticos supranacionales. Esta reforma también contribuiría a fortalecer la rendición de cuentas, en respuesta a las crecientes críticas por el distanciamiento de la Comisión respecto a los intereses nacionales. Adicionalmente, al eliminar la intervención del Parlamento Europeo en los procedimientos de cese, se agiliza la toma de decisiones y se evita que maniobras políticas obstaculicen cambios de liderazgo necesarios. Esta reforma reafirma la soberanía nacional dentro del sistema de gobernanza de la Unión y contribuye a restaurar la confianza en la Comisión, asegurando que esta rinda cuentas ante quienes son responsables de ejecutar sus decisiones.

Propuesta 19: Establecer la primacía del Consejo de la Unión Europea sobre el Parlamento Europeo en el proceso legislativo mediante una reforma sustancial del actual procedimiento legislativo ordinario (anteriormente denominado procedimiento de codecisión). Ésta reforma garantizaría que, en caso de desacuerdo, el Consejo tenga la última palabra.

En el marco del procedimiento legislativo ordinario vigente, el Consejo y el Parlamento Europeo se sitúan al mismo nivel, lo cual debilita la soberanía nacional como fuente principal de legitimidad de la Unión Europea. Para restablecer el equilibrio institucional, es imprescindible modificar dicho procedimiento y recuperar una versión simplificada del procedimiento de cooperación establecido en el Tratado de Ámsterdam. Este mecanismo permita la participación del Parlamento Europeo, pero sin otorgarle el mismo rango que al Consejo, preservando así la primacía de los Estados miembros en la toma de decisiones.

Si bien algunos sostienen que reforzar el papel del Parlamento Europeo incrementa la legitimidad democrática de la Unión, la experiencia reciente demuestra que esta institución con frecuencia ignora el principio de soberanía nacional, generando tensiones entre los Estados miembros y las estructuras centralizadas de la Unión. Por tanto, resulta prioritario reforzar y ampliar el papel del Consejo Europeo, con el fin de reafirmar la soberanía nacional y aportar la legitimidad democrática necesaria para el funcionamiento de la Unión. Esta reforma permitiría restaurar un proceso legislativo más equilibrado y eficaz, más acorde con los mandatos democráticos de los Estados miembros.

VII. El fin de la hegemonía del Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

Propuesta 20: Redefinir el Tribunal de Justicia de la Unión Europea principalmente como un tribunal administrativo de dos niveles, limitando su papel y excluyéndolo de la resolución de conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros y la UE. En su lugar, dichos conflictos deberán tratarse en cooperación con una asamblea de pares compuesta por tribunales constitucionales o supremos nacionales. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya no tendrá autoridad para interpretar los Tratados ni para imponer sanciones financieras en el marco de los procedimientos de infracción. Asimismo, el nombramiento de jueces estará sujeto a un control más estricto para evitar conflictos de interés, garantizando que los antiguos altos cargos de la Unión no sean elegibles para formar parte del Tribunal.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea presenta diversos problemas sistémicos que exigen una reforma profunda. En primer lugar, opera sin contrapesos y constituye una de las pocas jurisdicciones europeas exentas del control del Convenio Europeo de Derechos Humanos. En segundo lugar, combina funciones de tribunal internacional, constitucional y administrativo, pero se mantiene aislado del diálogo con los tribunales superiores nacionales, como los

tribunales constitucionales o supremos. Muchas de sus decisiones no son apelables, lo que centraliza su autoridad de forma excesiva. En tercer lugar, el Tribunal tiene un historial bien documentado de extralimitarse en su mandato (*ultra vires*), al invadir competencias nacionales e interpretar el Derecho europeo desde una óptica ideológica favorable al federalismo, a las agendas progresistas y a la erosión de la soberanía nacional. Su doctrina expansiva sobre la primacía del Derecho de la Unión es un claro ejemplo de este desbordamiento.

Para abordar estas problemáticas, la primacía del Derecho europeo no debe prevalecer sobre las constituciones nacionales y debe limitarse estrictamente a las competencias atribuidas explícitamente a la Unión. Además, el Tribunal no debe involucrarse en conflictos de competencias, en el mecanismo del Estado de derecho, ni en cuestiones relativas a la organización del poder judicial de los Estados miembros. Por último, deben aplicarse criterios más rigurosos para la designación de jueces, con el fin de evitar conflictos de interés, como el nombramiento de ex altos funcionarios de la Comisión Europea. Si bien estos podrían ser considerados para el Tribunal General, no deben formar parte del Tribunal de Justicia.

VIII. El Parlamento Europeo como asamblea consultiva: Un papel secundario frente al Consejo en materia legislativa:

Propuesta 21: Transformar el Parlamento Europeo en una asamblea principalmente consultiva, especialmente en materias que afecten a los intereses nacionales, con competencias legislativas limitadas y subordinadas al Consejo. Su papel en la adopción del presupuesto debería eliminarse. Además, el principio de subsidiariedad debería aplicarse a su funcionamiento, asegurando que sus funciones legislativas y políticas permanezcan estrictamente dentro del ámbito competencial de la Unión.

El Parlamento Europeo ha excedido notablemente su función original, distorsionando su legitimidad

democrática y profundizando la desconexión entre los ciudadanos europeos y sus representantes, a pesar de ser un órgano de elección directa. Para abordar esta situación, es necesario reformar en profundidad el Parlamento, redefiniendo sus funciones y competencias. Debería actuar principalmente como una asamblea consultiva, en lugar de como colegislador, su autoridad legislativa debería restringirse a ámbitos sensibles, como el mercado interior, y siempre dentro del marco competencial de la Unión.

Asimismo, en un procedimiento de codecisión revisado, el Parlamento solo actuaría en pie de igualdad con el Consejo durante la primera lectura. Se propone, además, que se le revoque la facultad de crear comisiones de investigación ad hoc, y que la composición de sus comisiones parlamentarias esté sujeta a la aprobación del Consejo. Finalmente, su papel en la adopción del presupuesto debe limitarse exclusivamente a funciones consultivas.

Propuesta 22: Reestructurar el Parlamento Europeo como una asamblea mixta compuesta por miembros elegidos directamente y delegaciones procedentes de los parlamentos nacionales. Los Tratados deberán afirmar explícitamente la primacía de las circunscripciones nacionales en las elecciones europeas y reforzar la competencia exclusiva del Consejo Europeo para designar al presidente de la Comisión Europea. El papel del Parlamento Europeo en este proceso se limitará a emitir un voto consultivo sobre el Colegio de Comisarios, sin facultad para elegir al presidente de la Comisión.

La estructura actual del Parlamento Europeo, a pesar de ser una cámara de elección directa y contar con competencias ampliadas, ha contribuido paradójicamente a ampliar la brecha entre los ciudadanos europeos y sus representantes. Ha fracasado en su misión principal de trasladar las perspectivas ciudadanas al proceso de toma de decisiones de la Unión. Para abordar este problema, el Parlamento debería ser reestructurado, al menos parcialmente, para incluir delegaciones de los parlamentos nacionales, que se encuentran en mejor posición para conectar la política europea con las realidades nacionales.

Además, cualquier intento de establecer circunscripciones paneuropeas o listas transnacionales debe ser expresamente prohibido en los Tratados. En cuanto al procedimiento de nombramiento de la Comisión Europea, el rol del Parlamento debe limitarse a la emisión de un voto consultivo, una vez que el Consejo Europeo haya designado al presidente, quien a su vez propondrá la composición del Colegio de Comisarios, sujeta a la aprobación del Consejo.

IX. Auditoría y revisión exhaustivas del presupuesto europeo y de los proyectos financiados con fondos públicos:

Propuesta 23: Tras la entrada en vigor del Tratado reformado, el Consejo Europeo llevará a cabo una auditoría exhaustiva del presupuesto de la Unión y de todos los proyectos financiados con fondos públicos para garantizar la rendición de cuentas financiera, la transparencia y la alineación a los intereses nacionales de los Estados miembros. Esta revisión se centrará en identificar:

- *gestión financiera deficiente*
- *interferencias políticas*
- *trato preferencial y grupos de presión e influencia (GIPI – Grupos de Interés, Presión e Influencia)*
- *promoción de políticas DEI (Diversidad, Equidad e Inclusión)*
- *proyectos no alineados con los intereses y valores nacionales*

Para garantizar la integridad y la rendición de cuentas, toda la financiación y los proyectos sometidos a revisión quedarán temporalmente congelados hasta la finalización de la auditoría. Los resultados de esta evaluación servirán de base para reorientaciones presupuestarias, modificaciones normativas y la introducción de salvaguardias que prevengan futuros abusos financieros o políticos.

Una auditoría exhaustiva del presupuesto de la Unión es fundamental para restaurar la integridad financiera y la confianza pública. Dado que dicho presupuesto se financia con las contribuciones fis-

cales de los Estados miembros, los recursos deben asignarse de manera eficiente y responsable. Informes del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) han puesto de manifiesto, de forma reiterada, casos de mala gestión, lo que hace indispensable una revisión estructurada orientada a eliminar el gasto improductivo y garantizar que los fondos de la Unión respondan a intereses nacionales concretos. Más allá de las cuestiones puramente financieras, la auditoría deberá también evaluar el riesgo de injerencia política y determinar si los fondos europeos benefician de forma desproporcionada a determinadas organizaciones o grupos de presión e influencia (GIPI – Grupos de Interés, Presión e Influencia). Los recursos de la Unión no deben utilizarse para modelar paisajes políticos nacionales, socavar la soberanía de los Estados miembros ni favorecer a ciertos grupos sin justificación legítima. El escrutinio de estos proyectos reforzará el compromiso de la Unión con la neutralidad política, la imparcialidad institucional y la autonomía de sus Estados miembros.

Una preocupación creciente es la asignación progresiva de fondos a iniciativas DEI (Diversidad, Equidad e Inclusión), que con frecuencia promueven agendas ideológicas que no necesariamente se alinean con los valores de todos los Estados miembros. Según el artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), deben respetarse la identidad nacional y las tradiciones constitucionales de cada Estado, lo que hace imperativo garantizar que el gasto de la Unión se destine al desarrollo efectivo y no a la promoción de posiciones ideológicas. Asimismo, esta revisión busca alinear el gasto europeo con las prioridades nacionales. Los proyectos financiados deberían responder a las realidades locales en lugar de objetivos centralizados de la Unión. Si determinadas iniciativas se consideran irrelevantes o contrarias a los valores sociales, económicos o políticos de un Estado miembro, su financiación deberá ser reconsiderada. Adoptar un enfoque más adaptado y diferenciado en la asignación de fondos permitirá reforzar la legitimidad y la confianza de los ciudadanos en cooperación europea.

Para salvaguardar la integridad del proceso, todos los fondos sometidos a revisión serán congelados temporalmente. Esta medida preventiva evitará nuevas situaciones de mala gestión y garantizará que los recursos financieros se asignen de manera adecuada. No obstante, la financiación esencial destinada a infraestructuras críticas, seguridad y desarrollo económico permanecerá protegida, lo que permitirá introducir los ajustes necesarios sin interrumpir las funciones fundamentales de la Unión.

En última instancia, esta propuesta busca restaurar la disciplina financiera, mejorar la transparencia y asegurar que las asignaciones presupuestarias de la Unión estén alineadas con los intereses de los Estados miembros. Al eliminar el despilfarro, prevenir injerencias indebidas y reorientar el gasto hacia prioridades legítimas, el Consejo Europeo podrá reforzar la credibilidad y la equidad del marco financiero de la Unión.

ESCENARIO II: Un nuevo comienzo

a) Fundamento: ¿Tabula rasa? Una Unión redefinida

Las recomendaciones presentadas en el capítulo anterior constituyen una invitación a reformar el modelo de cooperación europea. Estas propuestas se centran en la modificación de los Tratados existentes de la Unión Europea y en la reconfiguración del funcionamiento institucional de la Unión (escenario de “volver a los orígenes”). Sin embargo, los principios sobre los que se basan dichas propuestas también pueden inspirar un enfoque audaz y disruptivo hacia un nuevo tratado fundacional y un modelo de cooperación europea más simple, eficaz y renovado (escenario del “un nuevo comienzo”). Las siguientes consideraciones constituyen un esbozo preliminar de este escenario.

Un nuevo tratado de la Unión brindaría la oportunidad de dejar atrás el paradigma intervencionista y regulador propio de mediados del siglo XX. Este giro permitiría establecer una estructura de gobernanza más ágil y descentralizada, que aplicaría de forma más adecuada el principio de subsidiariedad, con el objetivo de garantizar una mayor competitividad y capacidad de adaptación de la economía europea a escala global. Estas mismas características permitirían reconstruir una estruc-

tura basada en comunidades de Estados soberanos como actores predominantes de una nueva Unión.

Esta nueva Unión ofrecería un marco centrado en la cooperación económica, los principios del libre mercado, la limitación estricta de la intervención regulatoria y el pleno ejercicio de las cuatro libertades fundamentales (libre circulación de bienes, personas, servicios y capital), bajo las garantías del Derecho internacional y con el máximo respeto a la soberanía plena de los Estados miembros. La estructura de esta nueva Unión debería proporcionar el más alto grado de flexibilidad para realizar proyectos transfronterizos entre grupos específicos de Estados miembros. Este enfoque abriría la puerta a un «mercado libre de ideas», ágil y adaptable frente a las condiciones cambiantes del entorno global.

El conjunto de principios de cooperación —soberanía nacional, cooperación voluntaria, revocabilidad de los programas de cooperación reforzada, carácter intergubernamental de la gobernanza, atribución de competencias bajo mandato nacional estricto y subsidiariedad— debería desarrollarse como base normativa específica para un nuevo *modus operandi* de la organización europea, centrado en la libertad y la soberanía.

1. La soberanía nacional.
2. Firme primacía de los órganos intergubernamentales sobre los órganos burocráticos, con una presunción sistemática a favor de la regla de la unanimidad en los procesos de toma de decisiones.
3. Integración basada en un modelo de diferenciación a la carta, mediante proyectos de integración a varias velocidades y con inclusión de una cláusula de exclusión voluntaria (opt-out).
4. Fuertes garantías formales para la ejecución de los principios de atribución y subsidiariedad, con una clara delimitación de las competencias de la organización y de los Estados miembros.
5. Afirmación de la primacía de las constituciones nacionales.

I. Soberanía nacional

Los únicos sujetos de Derecho internacional serán los Estados miembros soberanos, no la nueva Unión. Esta nueva Unión no tendrá personalidad jurídica, ni contará con símbolos propios de soberanía estatal, como bandera, himno, escudo o lema. La política exterior y de defensa deberá quedar bajo la responsabilidad exclusiva de los Estados nación, aunque podrá contemplarse una coordinación puntual en acciones con dimensión económica —como sanciones o programas de ayuda—, siempre que las circunstancias lo justifiquen.

El nuevo tratado deberá incluir una disposición expresa que excluya toda competencia de la Unión en materia política. Del mismo modo, el sistema constitucional, el ordenamiento jurídico, la protección de derechos y libertades civiles, los asuntos sociales, la familia, la educación, la cultura y las cuestiones morales serán competencia exclusiva de los Estados nación. Asimismo, deberá establecerse de forma inequívoca en el nuevo tratado que ni la futura Unión Económica Europea (UEE), ni ningún Estado

miembro podrán interferir en los asuntos internos de otros Estados miembros.

II. Carácter intergubernamental de la nueva Unión

La estructura de la nueva Unión deberá basarse en la firme primacía de las instituciones intergubernamentales. Deberá tener una organización lo más simple posible y procesos de toma de decisión basados, principalmente, en la unanimidad, ya sea de todos los Estados miembros o de los Estados participantes en un proyecto específico. El voto por mayoría cualificada debería constituir una excepción, aplicable únicamente en cuestiones formales o secundarias.

El órgano intergubernamental permanente (el Consejo), compuesto por los jefes de Estado o de Gobierno, deberá actuar como único órgano de decisión. Podrá establecerse un órgano subsidiario, como una Conferencia de Ministros, que se convocaría según necesidad; sin embargo, todas sus decisiones deberán ser validadas por el Consejo.

Para garantizar el funcionamiento eficaz del Consejo, supervisar la ejecución de sus decisiones y gestionar las finanzas de la nueva Unión, deberá crearse una Secretaría Ejecutiva. Este organismo operará como un ente técnico puramente administrativo, sin competencias legislativas ni regulatorias.

Deberá establecerse un Tribunal Europeo de Arbitraje encargado de resolver disputas entre Estados miembros que no puedan ser tratadas por el Consejo. Cualquier conflicto competencial solo podrá ser revisado por el Consejo, que deberá decidir por mayoría cualificada. Por su parte, cualquier conflicto sobre la interpretación del Tratado solo podrá resolverse mediante decisión unánime del Consejo, aplicando el principio de presunción de competencia en favor del Estado miembro.

Podría contemplarse la creación de un foro parlamentario (una Asamblea Parlamentaria), compuesto por delegaciones nacionales de los Estados miem-

bros. Las funciones de este órgano serían exclusivamente consultivas y de carácter asesor, sin competencias legislativas.

Todos los demás organismos e iniciativas existentes en el marco de la Unión Europea actual deberán disolverse, y sus competencias ser transferidas al Consejo o a la Secretaría Ejecutiva, o —preferentemente— reintegradas a los propios Estados miembros.

III. Voluntariedad y reversibilidad de la participación en proyectos de integración más profunda

El nuevo tratado deberá establecer un régimen jurídico flexible, basado en el modelo de diferenciación a la carta, que permita a los Estados miembros desarrollar su cooperación a su propio ritmo, si así lo consideran oportuno. Al mismo tiempo, deberá delimitar un núcleo esencial de cooperación en el que todos los Estados miembros estarán obligados a participar, así como segmentos opcionales de cooperación, a los cuales los Estados podrán adherirse o retirarse libremente en cualquier momento.

La Unión deberá tener como función principal la facilitación de la cooperación entre los Estados miembros en los ámbitos de la economía, la investigación científica y el desarrollo tecnológico. En todas estas áreas, corresponderá a cada Estado determinar con quién y en qué medida desea cooperar, así como establecer las normas que regirán dicha «cooperación reforzada».

Esto podría aplicarse, por ejemplo, a materias como la protección de fronteras, la seguridad interior (incluyendo la lucha contra el terrorismo, el crimen transfronterizo y la inmigración ilegal), la seguridad energética, la seguridad alimentaria y la protección del medioambiente. La política exterior y la política de defensa deberán permanecer como prerrogativas exclusivas de los Estados nación soberanos, si bien podrá contemplarse la coordinación de acciones con implicaciones económicas —como sanciones o iniciativas de ayuda— en circunstancias específicas.

IV. Regulación efectiva del principio de atribución

El principio de atribución está presente en el Tratado vigente de la Unión Europea; sin embargo, como se ha demostrado en la primera parte de este informe, no ha impedido que las instituciones de la Unión expandan sus competencias en detrimento de la soberanía de los Estados miembros. Por ello, el nuevo Tratado deberá contener una garantía sólida y efectiva que asegure el respeto irrestricto del principio de atribución dentro del marco de la nueva organización. Será fundamental establecer una distinción clara entre las competencias de la Unión Económica Europea (UEE) y aquellas que corresponden exclusivamente a los Estados miembros.

El principio fundacional de la subsidiariedad, concebido para proteger a la nueva Unión frente a una centralización ineficaz del poder en la toma de decisiones, deberá estar garantizado tanto mediante una regla de unanimidad como a través de una opción de exclusión voluntaria permanente respecto a los proyectos de cooperación reforzada.

V. Primacía de las constituciones nacionales

De conformidad con los principios del Derecho internacional público, el Derecho interno de los Estados miembros no impedirá la ejecución de las obligaciones asumidas en virtud de los nuevos mecanismos de cooperación de la Unión. No obstante, mediante garantías procedimentales de soberanía —como la regla de la unanimidad y las cláusulas de exclusión voluntaria— se respetará plenamente la primacía de los órdenes constitucionales nacionales. Esto garantizará a cada Estado miembro la posibilidad de ajustar el alcance de su participación e integración conforme a su marco constitucional y sus límites jurídicos.

La incorporación de los principios de cooperación previamente mencionados constituye un primer esbozo del marco jurídico del nuevo tratado de la Unión, el cual desembocará en la disolución de la

actual Unión Europea y en la constitución de una nueva Unión.

La estructura detallada de la nueva Unión y el correspondiente plan de transición deberán ser objeto de negociación. La preparación del escenario «Un nuevo comienzo» podrá ser emprendida por todos o por un grupo de Estados miembros de la Unión Europea. Existen múltiples cuestiones específicas que deberán abordarse. Podría ser necesario que ciertas disposiciones de la Unión permanezcan en vigor durante un período limitado. Se deberá incluir un anexo al tratado con el listado de dichos actos.

El proceso de reconfiguración fundamental de la Unión no puede materializarse de la noche a la mañana. Será necesario establecer un período transitorio y estipular disposiciones específicas para abordar temas relevantes. Estos incluyen los activos y pasivos de la Unión, como la distribución de la

deuda; las indemnizaciones para el personal despedido; las obligaciones de pensión para antiguos empleados de la Unión, cuyas responsabilidades deberán ser asumidas por los Estados miembros afectados; las decisiones sobre posibles financiaci-ones adicionales para proyectos de infraestructura considerablemente avanzados; y una auditoría para la liquidación de la Unión Europea.

Mientras que el escenario «Volver a los orígenes» representa una visión realista, posible de alcanzar dentro de la estructura actual de fuerzas políticas en la Unión, el proyecto «Un nuevo comienzo» exige una nueva dinámica política para emerger eficazmente, implicando no solo a élites y líderes políticos decididos, sino, sobre todo, a un amplio movimiento de la base.

RESEÑA DEL INFORME POR EL PROF. RYSZARD LEGUTKO

Quisiera agradecer a los autores por este importante informe. En mi opinión, diagnostica eficazmente los principales problemas que enfrenta la Unión Europea e identifica métodos para abordarlos.

Siempre me han llamado la atención dos fenómenos ligados a la Unión Europea. El primero es el hecho de que el artículo 5, que establece los límites de las competencias de la Unión y recoge los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad, ha quedado prácticamente en letra muerta, como lo demuestra la ausencia total de litigios ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por vulneración de estos principios.

El segundo fenómeno es que la organización parece operar en beneficio de los partidos políticos, y no de los ciudadanos de Europa. Si bien la omnipotencia de los partidos podría limitarse mediante una reducción de sus competencias, la ausencia de rendición de cuentas por parte de los eurodiputados socava profundamente su credibilidad. De hecho, tal como funciona hoy en día, esta institución resulta perjudicial, y su mera existencia representa un riesgo considerable de convertirse en un mecanismo para la toma del poder por parte de partidos paneuropeos, completamente desvinculados de los electorados nacionales y sin responsabilidad ante nadie.

Todas las instituciones de la Unión Europea requieren una reducción significativa de sus competencias. El propio concepto de una unión política compuesta por socios tan diversos en tamaño y capacidad exige la implementación urgente de mecanismos eficaces contra la autocratización. En caso de conflicto de intereses entre Alemania y Francia, por un lado, y Eslovenia y Chipre, por el otro, los socios más pe-

queños estarán siempre en desventaja, porque así funciona la realidad. Actualmente, el sistema favorece de forma inherente el trato desigual entre los distintos países. Para disimular esta desigualdad flagrante, se ha inventado el concepto de «liderazgo», que —hasta donde alcanza mi conocimiento— no tiene base alguna en los Tratados y, además, resulta extremadamente peligroso. No puede haber un liderazgo franco-alemán de la Unión Europea, porque tal institución no existe en los Tratados. Promover ese supuesto liderazgo es una invitación a la ilegalidad y, en última instancia, a la eliminación total de lo que queda de soberanía nacional.

Sin embargo, existe otro concepto igualmente peligroso, que sí está presente en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales: la fórmula de la «unión cada vez más estrecha» (*ever closer union*), que contradice la idea misma del constitucionalismo. Las constituciones existen precisamente para establecer límites permanentes de competencia entre instituciones, pero la noción de una «unión cada vez más estrecha» difumina esos límites, fomentando así su constante traspaso. Tal como señalan correctamente los autores, aunque el Tratado no ha cambiado formalmente, se ha producido un traslado notable de poder desde los Estados nación hacia las instituciones europeas y hacia centros de poder informales, como el supuesto «liderazgo». Esto es la «unión cada vez más estrecha» en acción.

El principio de rendición de cuentas, que es fundamental para el parlamentarismo, no existe en el Parlamento Europeo. Resulta una parodia del parlamentarismo que miembros del Parlamento que no rinden cuentas en modo alguno ante el electorado polaco o húngaro, y que no se enfrentan a sanciones elec-

torales por sus decisiones, se arroguen el poder de imponer sanciones financieras a Polonia o Hungría.

Si bien es cierto que los estados de EE. UU. tienen menos poder que los Estados miembros de la Unión en relación con sus respectivas capitales, el funcionamiento práctico de la Unión se basa en despojar de poder a los Estados miembros, especialmente a los más débiles. Como consecuencia, los estados norteamericanos se sienten más seguros en su relación con Washington que lo que sienten polacos, húngaros y otros frente a Bruselas.

La propuesta de reducir las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es un paso en la dirección correcta y resolvería numerosos problemas, entre ellos la existencia del Comité del artículo 255, establecido en virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Este comité tiene la función de emitir opiniones sobre la idoneidad de los candidatos a los cargos de juez y abogado general del Tribunal de Justicia y del Tribunal General. Se trata de un mecanismo de cooptación judicial que debería ser abolido. De hecho, todos los mecanismos de cooptación actualmente presentes en las estructuras de la Unión Europea deberían ser desmantelados.

Por último, es necesario eliminar del lenguaje de los Tratados y de la normativa europea todos aquellos términos que sean confusos, imprecisos o engañosos. Un ejemplo paradigmático es el de las «competencias compartidas», que pueden ser reclamadas en cualquier momento por la Unión, quedando sustraídas de la esfera competencial de los Estados miembros. Otro concepto preocupante es la posición de la Comisión Europea —un órgano ejecutivo prácticamente desprovisto de legitimidad democrática— como «guardiana de los Tratados».

Las sugerencias expuestas complementan, explican y refuerzan las medidas propuestas por los autores del informe y, de aplicarse, permitirían contener de manera significativa la burocracia desenfrenada de Bruselas y establecer un control efectivo sobre el actual gobierno de los partidos políticos. Felicito a los autores por su trabajo y por esta valiosa contribución al debate sobre las reformas necesarias en la Unión Europea.

- Prof. Ryszard Legutko

Quisiera agradecer a los autores por este importante informe. En mi opinión, diagnostica eficazmente los principales problemas que enfrenta la Unión Europea e identifica métodos para abordarlos.

Siempre me han llamado la atención dos fenómenos relacionados con la Unión Europea. El primero es el hecho de que el artículo 5, que establece los límites de la autoridad de la Unión y recoge los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad, ha quedado prácticamente en letra muerta (...). El segundo fenómeno es que la organización parece operar en beneficio de los partidos políticos, y no de los ciudadanos de Europa (...).

Todas las instituciones de la Unión requieren una reducción significativa de poder. El propio concepto de una unión política compuesta por socios tan diversos en tamaño y capacidad exige la implementación urgente de mecanismos eficaces contra la autocratización (...).

Si bien es cierto que los estados de EE. UU. tienen menos poder que los Estados miembros de la Unión en relación con sus respectivas capitales, el funcionamiento práctico de la Unión se basa en despojar de poder a los Estados miembros, especialmente a los más débiles. Como consecuencia, los estados norteamericanos se sienten más seguros en su relación con Washington que lo que sienten polacos, húngaros y otros frente a Bruselas (...).

Felicito a los autores por su trabajo y por esta valiosa contribución al debate sobre las reformas propuestas para la Unión.

Prof. Ryszard Legutko, ex copresidente del grupo Conservadores y Reformistas Europeos en el Parlamento Europeo, Filósofo, Autor (entre otros) de *El demonio en la democracia: Tentaciones totalitarias en sociedades libres*; *Tratado sobre la libertad*; *La astucia de la libertad*; *Salvarse a sí mismo en una era de falsos ídolos*.



ORDO IURIS
INSTITUTE

