



# HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN VERDADERO PROYECTO FEDERAL PARA LA UNIÓN EUROPEA

Dirección

Carlos Francisco Molina del Pozo

Coordinación

Virginia Saldaña Ortega

1.<sup>a</sup> EDICIÓN



Universidad  
de Alcalá

EDITORIAL  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ







## eBook gratuito en COLEX Online

- Acceda a la página web de la editorial **www.colex.es**
- Identifíquese con su usuario y contraseña. En caso de no disponer de una cuenta regístrese.
- Acceda en el menú de usuario a la pestaña “Mis códigos” e introduzca el que aparece a continuación:

RASCAR PARA VISUALIZAR EL CÓDIGO

- Una vez se valide el código, aparecerá una ventana de confirmación y su eBook estará disponible en la pestaña “Mis libros” en el menú de usuario

No se admitirá la devolución si el código promocional ha sido manipulado y/o utilizado.



**¡Gracias por confiar en Colex!**

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica. Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

## Funcionalidades eBook



**Acceso desde cualquier dispositivo**



**Idéntica visualización a la edición de papel**



**Navegación intuitiva**



**Tamaño del texto adaptable**

Puede descargar la APP “Editorial Colex” para acceder a sus libros y a todos los códigos básicos actualizados.



Síguenos en:



# HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN VERDADERO PROYECTO FEDERAL PARA LA UNIÓN EUROPEA



Universidad  
de Alcalá

EDITORIAL  
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ





# **HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN VERDADERO PROYECTO FEDERAL PARA LA UNIÓN EUROPEA**

**1.ª EDICIÓN**

Obra dirigida por:

**Carlos Francisco Molina del Pozo**

Obra coordinada por:

**Virginia Saldaña Ortega**

2022

Copyright © 2022

**Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) garantiza el respeto de los citados derechos.**

**Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.**

**Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web [www.colex.es](http://www.colex.es) un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial, así como a las actualizaciones de los textos legislativos mientras que la edición adquirida esté a la venta y no exista una posterior.**

© Carlos Francisco Molina del Pozo

© Virginia Saldaña Ortega

© Editorial Colex, S.L.

Calle Costa Rica, número 5, 3º B (local comercial)

A Coruña, C.P. 15004

[info@colex.es](mailto:info@colex.es)

[www.colex.es](http://www.colex.es)

© Editorial Universidad de Alcalá

Pza. San Diego, s/n - 28801

Alcalá de Henares (Madrid)

[serv.publicaciones@uah.es](mailto:serv.publicaciones@uah.es)

<https://publicaciones.uah.es>

I.S.B.N. Editorial Colex:

978-84-1359-661-7

I.S.B.N. Editorial Universidad de Alcalá:

978-84-18979-32-3

Depósito legal: C 1712-2022



# SUMARIO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	17
---------------------------	----

## **CAPÍTULO 1 UNIÓN EUROPEA, ESTADO DE DERECHO Y SISTEMAS JUDICIALES NACIONALES**

*David Ordóñez Solís*

1. Introducción .....	22
2. La progresiva adopción del Estado de Derecho como principio de la Unión Europea en el Derecho originario y en la jurisprudencia .....	24
3. La tutela judicial efectiva, el Estado de Derecho y la separación de poderes en la jurisprudencia de los tribunales supranacionales europeos .....	28
4. La protección del Estado de Derecho: el procedimiento del artículo 7 del TUE y la condicionalidad de los fondos europeos del Reglamento 2020/2092 ..	31
5. Conclusión .....	34
6. Bibliografía .....	35

## **CAPÍTULO 2 LA SUPRANACIONALIDAD COMO ELEMENTO SUPERADOR DE LAS TRADICIONALES DISTINCIONES: LA REALIDAD SUPRANACIONAL EN UN CONTEXTO INTERGUBERNAMENTAL**

*Enrique Manuel Puerta Domínguez*

1. Introducción: los presupuestos tradicionales en el Derecho supranacional clásico respecto del justiciable común tocantes a la nacionalidad o ciudadanía .....	42
1.1. Primer presupuesto: la entidad estatal y su intervención habilitante para la subjetividad supranacional del justiciable común .....	43
1.2. Segundo presupuesto: el Estado como cauce obligatorio para acceso a la nacionalidad .....	44

## SUMARIO

2. Nacionalidades de Estados miembros y ciudadanía europea: una coexistencia difícil . . . . .	46
2.1. Concepto y configuración de la ciudadanía europea en los Tratados constitutivos. . . . .	48
2.2. Factores de crisis del fundamento estatista desde la perspectiva de integración propiciada desde la ciudadanía europea . . . . .	50
3. Tratamiento jurisprudencial en materia de nacionalidad y ciudadanía europea a cargo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea . . . . .	53
4. Conclusiones. . . . .	60
5. Bibliografía . . . . .	61

### **CAPÍTULO 3**

#### **LA SOLIDARIDAD INSTITUCIONAL EUROPEA FRENTE A LAS SITUACIONES DE CRISIS**

*Roberto Cippitani*

1. Solidaridad como pertenencia y solidaridad como protección de las personas débiles. . . . .	64
2. Solidaridad y los derechos fundamentales. . . . .	65
3. La solidaridad como motor de la integración europea. . . . .	66
4. La solidaridad europea al frente de las crisis . . . . .	68
5. La crisis migratoria . . . . .	69
6. La lucha a la emergencia climática y la solidaridad intergeneracional . . . . .	74
7. Solidaridad en la emergencia sanitaria. . . . .	77
8. El principio solidaridad europea como herramienta de la acción política . . . . .	81
9. Bibliografía . . . . .	83

### **CAPÍTULO 4**

#### **EL AVANCE HACIA LA INTEGRACIÓN POLÍTICA: CAMINO NECESARIO PARA UNA UNIÓN EUROPEA FEDERAL**

*Laura González Crespo*

1. A modo de introducción: necesidad de reconfigurar el Sistema actual en el seno de la Unión Europea. . . . .	88
2. Las cooperaciones reforzadas y la necesidad de su superación . . . . .	90
3. La idea del federalismo: cambio deseable. Los elementos federalizantes y su presencia en la Unión Europea actual . . . . .	93
4. Avance hacia una verdadera unión política como elemento caracterizador de la supranacionalidad. Sus ventajas . . . . .	95
5. La Conferencia sobre el Futuro de Europa . . . . .	96
6. Conclusiones. . . . .	98
7. Bibliografía. . . . .	99

**CAPÍTULO 5**  
**LAS PERSPECTIVAS FEDERALES DE LA CONFERENCIA SOBRE**  
**EL FUTURO DE EUROPA 2021-2022, ESPECIALMENTE COMO**  
**CONSECUENCIA DE LA AGRESIÓN RUSA A UCRANIA**

*Francisco Aldecoa Luzarraga*

1. Consideraciones generales . . . . .	103
2. El nuevo ciclo político desde las elecciones al Parlamento Europeo en el año 2019 . . . . .	104
3. El federalismo silencioso como respuesta al COVID-19: El Plan de Recuperación y el Fondo de nuevas generaciones . . . . .	107
4. Innovación del método de reforma: la Conferencia sobre el Futuro de Europa. .	110
5. Las limitaciones en su funcionamiento y el retraso de la Conferencia sobre el Futuro de Europa . . . . .	111
6. Los temas fundamentales en los que se deben dar pasos decisivos en clave federal . . . . .	113
7. ¿Cuáles son las razones que fundamentan mi posición favorable a la perspectiva federal? . . . . .	114
8. ¿La nueva situación política acelerará las decisiones y los avances de la CoFoE o la retardará e incluso aplazará el final de la misma? . . . . .	115
9. Conclusiones. . . . .	117
10. Bibliografía . . . . .	121

**CAPÍTULO 6**  
**LA SALUD Y LA CONFERENCIA EUROPEA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA**

*María Romo García*

1. La Conferencia Europea sobre el Futuro de Europa . . . . .	123
2. La Conferencia Europea y el cambio de rumbo de la UE: Salud, Pandemia y Ciudadanos. . . . .	131
3. A modo de conclusión . . . . .	154
4. Bibliografía . . . . .	155

**CAPÍTULO 7**  
**UNE VISION GLOBALE DU CHEMIN VERS LA FÉDÉRATION EUROPÉENNE**

*Dusan Sidjanski*

1. Introduction. . . . .	162
2. Un premier pas urgent: Convertir la Zone euro à la méthode communautaire . .	165
3. Projet européen. . . . .	167
4. La mission de la France et du couple France-Allemagne. . . . .	168

SUMARIO

5. Esquisse d'une Fédération européenne . . . . .	171
6. Repères pour un Projet européen . . . . .	172
7. Bibliographie . . . . .	175

**CAPÍTULO 8**  
**REVISITING EUROPEAN INTEGRATION AS A**  
**FEDERAL PEACEBUILDING PROJECT**

*Daan Smeeckens and Soeren Keil*

1. Introduction . . . . .	177
2. The European Union and federalism . . . . .	179
3. Federalism and conflict resolution . . . . .	182
4. European integration to promote lasting peace . . . . .	186
5. The European Union as a federal peacebuilding project . . . . .	190
6. Conclusion and <i>quo vadis</i> . . . . .	191
7. Bibliography . . . . .	193

**CAPÍTULO 9**  
**LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA ANTE EL PROCESO FEDERAL**

*Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*

1. Introducción . . . . .	198
2. Las raíces de un continente enfermo y a la deriva . . . . .	198
3. Europa y los Estados Unidos de América . . . . .	200
4. Moderación y radicalización en Europa . . . . .	201
5. Sobre la ética pública en el Espacio europeo . . . . .	204
6. Reflexión final . . . . .	210
7. Bibliografía . . . . .	211

**CAPÍTULO 10**  
**A FEDERAL EUROPEAN UNION OF LAW**

*Peter-Christian Muller-Graff*

1. Introduction: the new debate on the «Federalisation» of the European Union and its Legal Aquis . . . . .	214
2. The suitability of the category of a Federal Union of Law . . . . .	216
2.1. Federalism in the sense of a Federal State . . . . .	216
2.2. Federalism in the functional sense of the coexistence of public power of different public agents in the same territory . . . . .	217

## SUMARIO

3. The Profiling Characteristics of Fundamental Rights Protection in the EU's Federal Union of Law . . . . .	218
3.1. The mutual commitment to the rule law in a democratically founded federal polity . . . . .	218
3.2. The federal multipolarity of sources of fundamental rights' protection in the European Union . . . . .	219
3.3. The scope of applicability of the union's charter of fundamental rights in the Federal Union of Law . . . . .	220
3.4. Direct applicability and subjective rights in the Federal Union of Law . . .	222
3.5. The federal question of legal primacy . . . . .	224
3.6. The judicial enforceability of the rights of the charter in the Federal Union of Law . . . . .	226
3.7. The charter's potential for references by all public bodies in the Federal Union of Law . . . . .	228
4. Conclusion: The guiding federal principle of sincere cooperation . . . . .	229
5. Bibliography . . . . .	230

## CAPÍTULO 11

### LA ADECUACIÓN DE LOS ESTADOS A LAS ESTRUCTURAS FEDERALES DE LA UE

*José Luis Valverde*

1. Introducción . . . . .	234
2. Las ideas fuerza de la construcción europea . . . . .	234
3. La Unión Europea como Comunidad de Derecho . . . . .	237
4. El diálogo interinstitucional en la UE . . . . .	240
5. Superar los nacionalismos . . . . .	241
6. Los nacionalismos contra Europa . . . . .	243
7. La dimensión europea como condicionante de las políticas local, regional y nacional . . . . .	245
8. Las desnaturalizaciones del Tratado de Lisboa . . . . .	247
8.1. Una larga marcha de imposturas de los Gobiernos . . . . .	248
8.2. Un Tratado Reformador de la UE para iniciar las desnaturalizaciones . . . .	249
8.3. El Consejo Europeo pretende ser la cúspide Institucional de la UE . . . . .	250
8.4. Intromisión inaceptable del Consejo, en el seno de la Comisión . . . . .	251
8.5. La incongruencia del papel de los Parlamentos nacionales . . . . .	252
9. La exigencia constitucional de la democracia interna de los Partidos Políticos. .	253
9.1. Algunas reflexiones sobre la «democracia interna» en los partidos políticos . . . . .	254
9.2. Artículos que conculcan la democracia interna en los estatutos de los partidos políticos . . . . .	256
9.3. Apertura y profundización de la legitimidad democrática . . . . .	259

## SUMARIO

9.4. Los desafíos de una Europa democrática federal . . . . .	260
9.5. La legitimidad democrática . . . . .	263
9.6. Renovación y democratización efectiva . . . . .	265
10. Bibliografía . . . . .	265

### CAPÍTULO 12

#### HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN AUTÉNTICO FEDERALISMO EUROPEO DESDE LA ACTUAL UNIÓN EUROPEA

*Carlos Francisco Molina del Pozo*

1. Introducción . . . . .	267
2. El marco de la Conferencia sobre el Futuro de Europa . . . . .	268
3. Elementos que constituyen innovación para posibilitar los cambios. . . . .	273
4. La moderada opción federal. . . . .	275
5. Hacia la creación y consolidación de una Federación Europea. . . . .	278
6. Una Unión Europea Federal y Política . . . . .	284
6.1. Descentralización versus federalismo . . . . .	286
6.2 La necesaria reforma institucional . . . . .	287
6.2.1. Sobre la naturaleza jurídica . . . . .	288
6.2.2. Las mal denominadas cooperaciones reforzadas . . . . .	289
6.2.3. La fijación de las bases y otros elementos del nuevo modelo europeo . . . . .	291
7. Bibliografía. . . . .	295

### CAPÍTULO 13

#### LA POLÍTICA CULTURAL COMÚN Y LAS VELOCIDADES DIFERENTES COMO APORTES A LA FEDERACIÓN EUROPEA (EL DESARROLLO DE LA EUROPEIDAD)

*Miguel Ángel Ciuro Caldani*

1. Nociones básicas . . . . .	298
2. Fortalezas y oportunidades de la política cultural común y las velocidades. . .	301
3. Bibliografía . . . . .	312

### CAPÍTULO 14

#### DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL PRESUPUESTO DE LA UE. ¿HACIA UN PRESUPUESTO FEDERAL EN EL MARCO DE UNA UNIÓN FISCAL Y POLÍTICA?

*Pablo Podadera Rivera*

1. Introducción . . . . .	318
2. Integración económica y monetaria en la UE vs. Desequilibrios territoriales. ¿Necesidad de un presupuesto federal? . . . . .	318
3. Debilidades y riesgos de una unión monetaria inconclusa . . . . .	321

## SUMARIO

4. Unión fiscal vs. Unión política en la UE. Definiendo el modelo . . . . .	323
5. Reflexiones finales . . . . .	327
6. Bibliografía . . . . .	328

### **CAPÍTULO 15**

#### **LA FISCALIDAD EN LA PERSPECTIVA DE UNA EUROPA FEDERAL**

*Ramón Jáuregui*

1. Introducción . . . . .	334
2. Las diversas posiciones nacionalistas en el debate europeo. . . . .	335
3. Descripción de las conductas fiscales defraudadoras . . . . .	338
4. La reflexión europea . . . . .	340
5. Líneas básicas de las reformas fiscales pendientes. . . . .	342
6. Avances pragmáticos hacia el federalismo fiscal en Europa . . . . .	345
7. Bibliografía. . . . .	348

### **CAPÍTULO 16**

#### **EN BUSCA DE LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL IDEAL DE LA UNIÓN EUROPEA, ENTRE EL INTERGUBERNAMENTALISMO Y EL FEDERALISMO. UNA MIRADA DESDE EUROPA DEL ESTE, CON ESPECIAL ATENCIÓN A RUMANIA**

*Iordan Gheorghe Barbulescu*

Bibliografía . . . . .	381
------------------------	-----

### **CAPÍTULO 17**

#### **L'UE: UNE FÉDÉRATION MULTINATIONALE**

*Nicolas Levrat*

1. Introduction. . . . .	385
2. Deux questions liminaires. . . . .	388
2.1. Qu'est-ce qu'une Fédération? . . . . .	388
2.2. Qu'est-ce qu'une multination? . . . . .	391
3. Comprendre les rapports singuliers à la souveraineté au sein de l'UE . . . . .	392
3.1. En quoi l'intégration européenne propose une approche a-souveraine des relations entre Etats membres . . . . .	393
3.2. Comprendre le principe de primauté en droit de l'UE. . . . .	395
3.3. Comprendre le principe de co-souveraineté des peuples au sein de l'UE . .	401
4. Conclusion . . . . .	404
5. Bibliographie. . . . .	405

**CAPÍTULO 18**  
**IDEAS PARA LA «PARLAMENTARIZACIÓN» DEL CONSEJO**

*Rafael Bustos Gisbert*

1. La parlamentarización del Consejo: objetivos y límites . . . . .	408
2. Una caja de herramientas para la parlamentarización . . . . .	411
3. Propuestas de reforma: una aproximación en varios pasos. . . . .	414
3.1. Primer nivel: mejora de la deliberación pública del Consejo. . . . .	414
3.2. Segundo nivel: la fusión de los Consejos . . . . .	416
3.3. Tercer nivel: construcción de una segunda cámara . . . . .	418
4. Bibliografía . . . . .	420

**CAPÍTULO 19**  
**LA DESIGNACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA**

*José María Gil-Robles Gil-Delgado*

1. Introducción . . . . .	425
2. La investidura del Ejecutivo: en papel y alcance político . . . . .	426
3. El esquema institucional europeo. . . . .	427
4. El papel de la Comisión en el esquema institucional europeo . . . . .	428
5. El nombramiento de la Comisión en su primera fase. . . . .	429
6. La 2. <sup>a</sup> Fase de la designación de la Comisión: el paso a la confianza explícita . . . . .	429
7. La 3. <sup>a</sup> Fase del proceso: la introducción de la doble investidura . . . . .	431
8. Nuevas redacciones que mantienen la exigencia de la doble confianza . . . . .	431
9. Fusionar las presidencias de la Comisión y del Consejo Europeo sería un gran retroceso . . . . .	433
10. Bibliografía . . . . .	433

**CAPÍTULO 20**  
**THE REFORM OF THE ECONOMIC GOVERNANCE  
OF E(M)U IN THE POST-COVID 19**

*José Renato Gonçalves, Nuno Cunha Rodrigues and Nazaré da Costa Cabral*

1. The E(M)U and its weakly centralized governance model: general framework . . . . .	435
2. An incomplete EU fiscal policy . . . . .	437
3. The EMU: between the indirect democratic legitimacy and the lack of a political union in the EU . . . . .	440
4. A deeper monetary union? . . . . .	446
5. The need to enhance governmental risk sharing mechanisms: a fiscal capacity for EMU and new debt instruments . . . . .	448



## SUMARIO

6. The need to reinforce private risks sharing mechanisms: the case of the incomplete Banking Union . . . . .	450
7. Conclusion remarks. . . . .	453
8. Bibliography . . . . .	453

### CAPÍTULO 21

#### EL IMPULSO DE LAS REGIONES EN LA UNIÓN EUROPEA COMO ELEMENTO FEDERALIZANTE

*Pablo Cristóbal Molina del Pozo Martín*

1. Las diferentes estructuras de Estado . . . . .	460
2. Contexto y evolución de las regiones en la Unión Europea en su vertiente como elemento federalizante europeo . . . . .	462
3. Conclusiones y perspectivas . . . . .	468
4. Bibliografía . . . . .	471

### CAPÍTULO 22

#### LA COOPERACIÓN REFORZADA: ¿SOLUCIÓN O IMPEDIMENTO HACIA EL FEDERALISMO EUROPEO?

*Nuria Puentes Ruiz*

1. Introducción . . . . .	473
2. Naturaleza y modalidades. . . . .	475
3. El paso hacia el federalismo europeo. . . . .	480
4. Conclusiones. . . . .	482
5. Bibliografía . . . . .	484

### CAPÍTULO 23

#### EL NUEVO IMPULSO DE LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA: HACIA UNA REALIDAD COORDINADA DE DEFENSA ARMADA EN UN NUEVO ESPACIO FEDERAL

*Virginia Saldaña Ortega*

1. Introducción . . . . .	488
2. La evolución del proyecto europeo. . . . .	488
3. El impulso federalista en los inicios de la construcción comunitaria. . . . .	489
4. La necesidad de una unión defensiva. . . . .	492
5. Conclusiones. . . . .	496
6. Bibliografía . . . . .	497



# PRESENTACIÓN

El presente proyecto monográfico ha sido elaborado en el seno de las actividades del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI), en colaboración con la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho de la Unión Europea de la Universidad de Alcalá; bajo la dirección del Prof. Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo y la coordinación de la Prof.<sup>a</sup> Virginia Saldaña Ortega.

Con motivo de las circunstancias que vienen aconteciendo en el escenario europeo y las constantes inestabilidades producidas a razón de los últimos sucesos y negativas circunstancias surgidas en nuestra realidad más actual, los autores participantes en esta obra han procurado el aporte de una serie de soluciones así como el desarrollo de instrumentos de manifiesta utilidad para la instauración definitiva de un proyecto federal en el marco de la Unión Europea.

Para ello, la monografía objeto de esta breve descripción contará con la colaboración de grandes académicos y profesionales, todos ellos especialistas en el ámbito de la integración europea. Los autores abordarán una temática de absoluta actualidad e importancia, en un escenario internacional marcado por numerosas y constantes inestabilidades y en la que la Conferencia sobre el Futuro de Europa ha marcado un punto de inflexión fundamental para la construcción de un nuevo paradigma: una Unión Europea fortalecida y de relevancia en el contexto global.

Indudablemente, nos encontramos ante una obra de vital utilidad práctica por cuanto su contenido supone un ejercicio de pensamiento y análisis crítico, coordinado entre un grupo de especialistas cuyos anhelos federalistas han sido puestos de manifiesto, todo ello con la finalidad de ofrecer una vía de implementación federal para un futuro próspero en la Unión Europea.

En Madrid, a 15 de mayo de 2022



# **PARTE PRIMERA**

## **NATURALEZA JURÍDICA Y POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA**



# CAPÍTULO 1

---

## UNIÓN EUROPEA, ESTADO DE DERECHO Y SISTEMAS JUDICIALES NACIONALES

David Ordóñez Solís<sup>1</sup>

**Sumario:** 1. Introducción; 2. La progresiva adopción del Estado de Derecho como principio de la Unión Europea en el Derecho originario y en la jurisprudencia; 3. La tutela judicial efectiva, el Estado de Derecho y la separación de poderes en la jurisprudencia de los tribunales supranacionales europeos; 4. La protección del Estado de Derecho: el procedimiento del artículo 7 del TUE y la condicionalidad de los fondos europeos del Reglamento 2020/2092; 5. Conclusión; 6. Bibliografía.

**Resumen:** El concepto de Estado de Derecho está actuando como elemento estructurante de la Unión Europea por lo que debería recibir una atención especial de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Es preciso hacer un repaso de la evolución en el Derecho originario y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con el fin de saber la conveniencia de asentar el acervo jurisprudencial o de orientarlo convenientemente en el fortalecimiento de la independencia y la imparcialidad de los jueces, pero también de su integridad. Así pues, como una parte específica dentro del capítulo institucional del Tribunal de Justicia o en el apartado de nuevas iniciativas se incluiría este examen que concluiría con propuestas concretas de desarrollo constitucional, en particular el procedimiento para la defensa del Estado de Derecho, y legislativo, en cuanto se refiere a la adopción de una base jurídica para reforzar la condicionalidad de los fondos europeos.

**Palabras clave:** Estado de Derecho; separación de poderes; tutela judicial efectiva; juicio justo; Tribunal de Justicia de la Unión Europea; Tribunal Europeo de Derechos Humanos; tribunales nacionales; fondos europeos.

---

<sup>1</sup> Magistrado, miembro de la Red de Especialistas en Derecho de la Unión Europea del Consejo General del Poder Judicial de España y secretario ejecutivo de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial.

## 1. Introducción

Los procesos de integración económica y política más duraderos y exitosos, como sin duda es el de la Unión Europea, han requerido actuar de manera paulatina con lo que preclaramente Jean Monnet adivinara a mitad del siglo XX y que denominó «solidaridades de hecho» hasta el punto de que el preámbulo del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951) lo acuñó: «Europa solo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho».

Así y en tres trazos gruesos se puede decir que la Unión Europea se construyó inicialmente en torno a la idea del mercado común (los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, 1952-1992), la moneda única (desde el Tratado de Maastricht, 1992) y el espacio de libertad, seguridad y justicia (desde el Tratado de Ámsterdam, 1999). Pero siempre, como también expresa la primera línea del preámbulo del Tratado de la Comunidad Económica Europea, «resueltos a sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos».

Crear un mercado es algo prosaico pero une considerablemente aunque requiere superar obstáculos aduaneros y culturales muy arraigados. Necesita de políticas complementarias, como la política de la libre competencia, pero también de financiación a través de instrumentos de cohesión económica y social.

Al construir un mercado del acero, la chatarra es importante; al establecer un mercado agrícola, los intereses del campo o de la pesca son ferozmente defendidos por los países y sus agricultores y pescadores. Pero esto no impide que también se atiendan cuestiones y derechos sociales, como notoriamente fue el caso del principio de igualdad entre mujeres y hombres que empezó en materia de retribuciones, pasó al ámbito de la seguridad social y se ha impuesto como derecho fundamental en la Carta de los derechos fundamentales de la Unión.

El euro es una consecuencia inevitable del funcionamiento de un verdadero mercado único pero, para la gestión de la moneda europea, es preciso poner en marcha instituciones comunes, en especial un Banco Central Europeo, cuya actuación puede levantar la suspicacia de los países más poderosos y austeros, y de sus celosos tribunales supremos y constitucionales, como ejemplifica el caso alemán pero también y, en menor medida y a partir de diferencias culturales o políticas muy limitadas, como en los casos polaco y rumano, se cuestiona la propia primacía del Derecho de la Unión Europea.

En fin, la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia supone la culminación de la creación de una ciudadanía de la Unión pero también presenta dificultades para hacer realidad la libre circulación de personas, incluidos los nacionales de terceros países y los refugiados.



En este ámbito la intensidad en la aplicación de los derechos fundamentales es extraordinaria hasta el punto de que se hace necesaria una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, ha permitido al Tribunal de Justicia elaborar una jurisprudencia cada vez más completa y más comprometida con la protección de los derechos fundamentales.

Es en este momento del desarrollo histórico de la integración europea cuando el Brexit supuso un abrupto final de la participación del Reino Unido debido, fundamentalmente y como confesaba abiertamente el propio Gobierno británico y como sin duda sigue tratando de hacer respecto del régimen especial aplicado en Irlanda del Norte, a la necesidad de desembarazarse de la jurisprudencia de Luxemburgo.

Por esa razón, es en estos momentos cuando la Unión Europea se plantea nuevos desafíos que pasan inevitablemente por un concepto de Unión de Derecho que ha hecho propias las cualidades inherentes al Estado de Derecho y con unas consecuencias especiales para el Tribunal de Justicia y para los tribunales de los Estados miembros.

Los recientes y actuales desafíos de la involución democrática en países como Polonia o Hungría, han exigido una contundente respuesta del Tribunal de Justicia, con la inestimable ayuda del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Desde Luxemburgo y Estrasburgo se han desarrollado al unísono conceptos como el Estado de Derecho, la separación de poderes y la independencia y la imparcialidad de los jueces que resultan esenciales en el desenvolvimiento de la Unión Europea, que ya no solo crea mercado o cuenta con una moneda única sino que también ofrece un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Si en la Europa del mercado común o de la moneda única era imprescindible contar con un sistema judicial europeo, en el espacio de libertad, seguridad y justicia, la arquitectura judicial debe ser cada vez más robusta y cohesionada. Una estructura en la que el Tribunal de Justicia, de una parte, y los tribunales nacionales, de otra, deben responder a las exigencias del Estado de Derecho y deben actuar de acuerdo con el principio de cooperación y confianza recíproca.

Es precisamente este concepto de Estado de Derecho el que se vincula al estadio más desarrollado de la Unión Europea. En realidad, su aparición se produce a partir del Tratado de Maastricht en 1992 y se consolida definitivamente con el Tratado de Lisboa a partir de 2009.

No obstante, ha sido recientemente el Tribunal de Justicia el que ha desarrollado una importante jurisprudencia sobre el alcance de este concepto de Estado de Derecho en relación con los comportamientos inquietantes de países como Polonia y Hungría.

Por eso sería de interés analizar si conviene mantener y reforzar este principio del Estado de Derecho en futuras iniciativas constitucionales, como la que resulta del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que se han

intentado aplicar desde 2017 a Polonia, desde 2018 a Hungría o desde 2019 a Rumanía. Pero también en cuanto al nuevo procedimiento sobre la condicionalidad de los fondos europeos en caso de vulneración del Estado de Derecho.

A tales efectos, me propongo un examen de la introducción de este principio y su alcance en los Tratados constitutivos y en la Carta. Seguidamente, examino el alcance de la jurisprudencia europea sobre el Estado de Derecho. Por último, sugiero algunas ideas para que se puedan emplear en futuras iniciativas constituyentes de la Unión Europea.

## 2. La progresiva adopción del Estado de Derecho como principio de la Unión Europea en el Derecho originario y en la jurisprudencia

Podría sostenerse que, aun cuando la arquitectura judicial de la integración europea se ha mantenido reconocible en los últimos 70 años, no hay duda de que las distintas etapas del mercado común, de la moneda única y del espacio de libertad, seguridad y justicia reclaman su propio lenguaje.

Así, se puede comprobar una paralela consagración expresa del Estado de Derecho en el Derecho originario reforzado por el reconocimiento expreso en la jurisprudencia más reciente del Tribunal de Justicia.

En el vigente Tratado de la Unión Europea se recoge el Estado de Derecho como inspiración (preámbulo), como principio al que se adhiere (preámbulo) y como su fundamento (artículo 2). Además, la Unión Europea proclama expresamente que en su acción exterior procurará fomentar y consolidar en el resto del mundo el Estado de Derecho (artículo 21).

Llama la atención que el Estado de Derecho se equipare en el Tratado de la Unión Europea a los valores de libertad, democracia y derechos humanos. Intrigados por el extraordinario alcance de este concepto, resulta llamativo que en su versión inglesa utiliza el término «*rule of law*» y en la mayoría de las restantes versiones es un calco de la expresión alemana Estado de Derecho (*Rechtsstaat*): *État de droit*, *Stato di diritto*, *Estado de direito*, etc. De hecho, en la versión alemana el término que se emplea no es propiamente el de Estado de Derecho (*Rechtsstaat*) sino que se refiere a las cualidades inherentes al Estado de Derecho (*Rechtsstaatlichkeit*).

Sobre lo que significa este lenguaje en nuestro ámbito jurídico, es elocuente que en la Constitución española de 1978, con una influencia directa de la Ley Fundamental de Bonn, de la Constitución alemana, se tratase de subrayar en el preámbulo esa tradición a través de una repetición de traducciones del término alemán y del término inglés al proclamar la voluntad de «Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como

expresión de la voluntad popular»<sup>2</sup>. También es significativo que la única vez que se repite la expresión, en este caso en la versión inglesa, en la misma Constitución española es cuando al referirse al poder judicial el artículo 117.1 proclama: «La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley».

La aparición discreta en la integración europea de la expresión *Estado de Derecho/rule of law/Rechtsstaatlichkeit/État de droit* es la que se produce en el preámbulo del Tratado de Maastricht en 1992: «CONFIRMANDO su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho» y en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea donde se compromete a desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho (*democracy and the rule of law/der Demokratie und des Rechtsstaats*) (art. 130U.2 TCE).

El equivalente de esta doble denominación para una misma aspiración política y jurídica se da, significativamente en 1949 y 1950, en los preámbulos del Estatuto del Consejo de Europa y del Convenio Europeo de Derechos Humanos donde se habla también de los mismos fundamentos, en particular, *rule of law*, que se presenta como equivalente en la otra versión auténtica en francés de tales tratados internacionales como *prééminence du droit*.

La expresión Estado de Derecho se recoge en la parte dispositiva del Tratado de la Unión Europea con la nueva redacción del Tratado de Ámsterdam (1997), de modo que el artículo 6.1 proclama: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros». Y ya no solo se recoge en la política comunitaria de cooperación al desarrollo sino también en la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión.

El Proyecto de Constitución europea de 2003 ya recoge lo que luego asumiría el Tratado de Lisboa (2007) y que constituye la vigente redacción del artículo 2 TUE: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías».

En fin, la Carta, tal como fue adoptada en Niza (2000) y luego en Estrasburgo (2007), y que finalmente se incorporó en virtud del Tratado de Lisboa, recoge en el preámbulo esta misma idea: «Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho».

2 Sobre el origen, contenido y convergencia de estos conceptos, véase, por ejemplo, el estudio de Weber, A (2008): «El principio de Estado de Derecho como principio constitucional común europeo», *Revista española de derecho constitucional*, n.º 84, pp. 27-59.

Esta consagración en la última etapa de la integración europea del Estado de Derecho se ha traducido en una plena visibilidad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Mientras que en una primera etapa el término empleado fue Comunidad de Derecho, ya a partir de Maastricht y luego en lo que va del siglo XXI se va transformado en Unión de Derecho y se ha asentado finalmente como Estado de Derecho, erigido en uno de los principios básicos de la Unión Europea.

En la Europa del mercado común, cuando se establecen los fundamentos del Derecho comunitario europeo, el Tribunal de Justicia acuñó la expresión Comunidad de Derecho. Solo más reciente la ha sustituido por la mención al Estado de Derecho.

Así, en la *sentencia Les Verts/Parlamento* (1986) argumenta el Tribunal de Justicia: por una parte, «la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado»; y, por otra parte, insiste el Tribunal de Justicia: «el Tratado establece un sistema completo de vías de recurso y de procedimientos destinado a confiar al Tribunal de Justicia el control de la legalidad de los actos de las instituciones»<sup>3</sup>.

Es a partir de 2007 y, en particular, cuando entran en vigor el Tratado de Lisboa y la Carta el 1 de diciembre de 2009, cuando se generaliza el uso del término Estado de Derecho.

En la *sentencia Gestoras Pro Amnistía* (2007) subraya: «Como resulta del artículo 6 UE, la Unión se basa en el principio del Estado de Derecho y respeta los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario. De ello se deduce que las instituciones están sujetas al control de la conformidad de sus actos con los Tratados y con los principios generales del Derecho, al igual que los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión»<sup>4</sup>.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 los cambios son espectaculares en número de citas y en el alcance del Estado de Derecho en la Unión Europea.

Así, una de las primeras formulaciones se recogen en la *sentencia DEB* (2010) conforme a la cual: «el Derecho de la Unión no se opone a que un

---

3 TJCE, sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, C-294/83, EU:C:1986:166 (legitimación en el recurso de anulación), apartado 23. Así se repite, por ejemplo, en la sentencia de 3 de septiembre de 2008 (Gran Sala), *Kadi/Consejo y Comisión*, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461 (medidas restrictivas específicas contra personas y entidades asociadas con bin Laden y Al-Qaeda y los talibanes), apartado 281.

4 TJCE, sentencia de 27 de febrero de 2007, *Gestoras Pro Amnistía*, C-354/04 P, EU:C:2007:115 (legitimación para la anulación y la indemnización por actos de la política exterior y de seguridad común), apartado 51.