

García García, María Jesús (Dir.), *Democracia europea y mercado único: 30 años del Tratado de Maastricht*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 2023, 408 págs.

Mar SÁNCHEZ MONTELL¹

Resulta singularmente complicado reseñar una obra colectiva como esta porque, como ya por su propia denominación nos podremos imaginar, se compone de una abundante variedad de contribuciones que no son en absoluto homogéneas. En ese sentido, podríamos incurrir en el peligro de la simplificación. Por esta razón, consideramos más oportuno esbozar algunas pinceladas de cada una de las colaboraciones, aun teniendo en cuenta que, por el espacio limitado y por la profusión de contenidos, no se logre ofrecer una representación minuciosa de la riqueza de este trabajo.

La obra que aquí recensionamos, dirigida por la profesora María Jesús García García, tiene su origen en el marco de la Cátedra Jean Monnet “Servicios Económicos de Interés General en el marco de la cohesión social y territorial” (101047166 - SGEI-EU) y del Módulo Jean Monnet “Citizens’ integration into EU democracy” (101047164 - CitEUdem). Se trata de un libro que aglutina las aportaciones de un diverso y distinguido grupo de investigadores españoles y extranjeros, combinando los idiomas inglés y castellano, con un análisis profundo de las cuestiones más relevantes relativas, principalmente, a la potenciación de la democracia europea y a las dimensiones social y ambiental del mercado único, a luz del 30 aniversario del Tratado de Maastricht.

Esta monografía se estructura a partir de la exposición sucesiva de catorce capítulos. La primera parte de la obra versa sobre democracia en la Unión Europea y la inaugura un primer capítulo, firmado por Ennio Triggiani y que lleva por título “The indispensable European integration, at the maturity, between the democratic deficit and the limits of the sovereignty”. Se trata aquí muy acertadamente el concepto de soberanía en su evolución, teniendo en cuenta la experiencia de la crisis pandémica y aterrizando en nuestro actual mundo globalizado. Asimismo, se apuntan problemas clave como la incapacidad de nuestros Estados-nación de ejercer

¹ Investigadora predoctoral FPU, Universitat de València (València, España). Correo electrónico: mar.sanchez-montell@uv.es. ORCID: [0009-0002-8164-5005](https://orcid.org/0009-0002-8164-5005).

efectivamente su función de gobierno y la cuestión de la soberanía europea sin que exista una noción de pueblo europeo.

En uno de los apartados del capítulo, Triggiani hace referencia a la crisis de la democracia “sustancial” en la Unión Europea y subraya el hecho de que no se ha dado a lo largo de los años de existencia de la Unión ni a través de los mecanismos normativos que se han ido introduciendo un verdadero cambio en la estructura política del sistema europeo. El debate sobre la existencia de un déficit democrático en el seno de la UE se ha venido utilizando como una de las razones que explicarían la falta de identidad de los ciudadanos con el proceso de integración europea. Frente a esta idea, resulta interesante conocer las posiciones de autores como Roberto Viciano Pastor, que han venido defendiendo que lo que verdaderamente debería preocuparnos es el déficit de constitucionalidad de la integración supranacional, esto es, el respeto de determinadas garantías constitucionales que sí se han previsto en la organización del poder público estatal de los EEMM que posteriormente no se extienden al poder público supranacional.

En el capítulo dos, “From Masstricht to Lisbon and back: 30 years of the union of values”, Ondrej Blažo centra su aportación en el examen de la cuestión relativa al uso de los términos “valores” y “principios” y sus interacciones a lo largo de la historia. Además, se estudian los valores de la UE, conjugándolos con sus relaciones con los Estados Miembros, principalmente a través del análisis de los valores de la UE y de los valores compartidos por los EM de la UE.

El capítulo tres, titulado “Integración e interacción de los ciudadanos en la democracia de la Unión Europea: análisis desde el punto de vista de su eficacia práctica”, nos introduce en un estudio práctico de gran interés acerca de la participación ciudadana en la UE, fundamentalmente desde una perspectiva democrática. La profesora García García, la directora de la monografía, expone con encomiable solvencia distintos mecanismos favorables a la integración y a la interacción de la ciudadanía en los asuntos y en las instituciones europeas. Su abordaje crítico resulta especialmente enriquecedor para el lector.

Asimismo, se quiere poner de manifiesto que las instituciones europeas, conscientes de sus carencias, se han esforzado por poner en marcha mecanismos innovadores de participación directa, más allá de las previsiones que serían propias de la democracia representativa. La puesta en marcha de estos instrumentos nos recuerda que resultaría insuficiente contar únicamente con las opiniones de las personas que nos representan y que la ciudadanía requiere vías de interacción y participación más directas. Así, insiste muy acertadamente la autora en que nuestra democracia necesita no solamente del reconocimiento de determinados derechos políticos al conjunto de la ciudadanía, sino también de instrumentos de interacción con los poderes públicos que nos permitan defendernos frente a riesgos y/o vulneraciones de esos derechos y de los

principios que rigen nuestras instituciones.

El capítulo cuatro, de notable actualidad, se titula “El Parlamento Europeo y el valor de la democracia. Un análisis de la propuesta de reglamento del Consejo relativo a la elección de diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo de 2022”. La profesora María Torres plantea su estudio partiendo de la idea de democracia como fundamento de la UE e indaga en la cuestión de si el procedimiento electoral permite el reflejo democrático en la institución del Parlamento.

Advierte la profesora Torres que previsiones de este tipo marcan el camino a seguir si se quiere continuar sosteniendo la democracia como un valor fundamental de la UE. La propuesta analizada, en su opinión y como consecuencia del análisis que lleva a cabo a lo largo del capítulo, constituiría un avance para entender el Parlamento Europeo como una verdadera institución representativa de la ciudadanía de la Unión.

Ángela María Romito es la autora del capítulo cinco y examina, bajo el título de “The European Citizenship from Maastricht to Lisbon: do citizens participate in the democratic life of the EU?”, las previsiones normativas y la evolución histórica de la ciudadanía europea, explorando nuevos mecanismos de participación y con una visión loablemente positiva acerca del futuro que se nos presenta.

En el capítulo seis, Estrella del Valle plantea un recorrido muy idóneo para comprender el *iter* de la normativa de protección de los derechos humanos en relación con el desarrollo de la actividad económica de las entidades empresariales en la UE. Con el título “El baluarte de los derechos humanos en la Unión Europea: desde los fundamentos de Maastricht hacia la regulación de la actividad empresarial”, se nos explica el papel y la posición de la UE en la regulación de la materia, lejos de cerrarse aun un texto definitivo.

Tomando como punto de partida una carencia de regulación en los tratados constitutivos, se puede observar en la actualidad un creciente interés en la relación entre la protección de los derechos humanos y el proceso de integración europeo. Sin embargo, siguen existiendo retos respecto del sistema europeo de protección de DD.HH. y los diferentes intereses de la esfera económica que acaban por impedir una garantía y promoción eficaz de dichos derechos.

La profesora Muriel Rouyer firma el capítulo siete, titulado “Maastricht 30 years later: the ‘great (democratic) transformation’ of Europe”. Se nos recuerda en este caso la importancia del momento político que supuso Maastricht, planteándose ya entonces cuestiones clave como el federalismo, y que nos sigue acompañando en esta gran transformación europea, ahora para

hacer frente a nuevos (bio)riesgos.

Deteniéndonos en particular sobre la cuestión de la federalización europea, debemos resaltar que se trata de un debate que a día de hoy puede considerarse todavía abierto y que, según las opiniones de diferentes actores políticos y de una parte de la doctrina, podría ser la opción más realista para conseguir una adecuada subsistencia de la Unión². La constitución de un Estado europeo federal lleva siendo un tema de discusión desde hace años y aún constituye un campo en cuya solución se debería profundizar.

A continuación, inicia la segunda parte del libro, focalizada en las vertientes ambiental y social del mercado único, la contribución de Kaloyan Simenov, como capítulo ocho, bajo el título “Thirty years after Maastricht: is the euro the single currency of the EU?”. El autor responde a esta cuestión en la sección cuarta de su aportación, junto con otros apartados relativos al tratamiento de aspectos como la importancia de la UEM y el papel del Tratado de Maastricht en su establecimiento, así como el rol internacional del euro y sus desafíos más significativos, todo ello acompañado por un nutrido contenido de datos.

El profesor Gabriel Moreno es el autor del capítulo titulado “Democracia constitucional e integración económica: hacia una Unión Europea social”, en el cual expone brillantemente el surgimiento del denominado Estado social y la aparición de la necesidad de una integración económica europea. Asimismo, se plantea enseguida que en la convergencia de dos modelos (que él ha denominado el modelo político fragmentado y el modelo económico competitivo) encontramos la crisis del Estado social europeo donde estamos inmersos. Particularmente destacable su reclamo final de una Europa para todos y todas.

Muy reseñable en este capítulo la referencia a la estabilidad presupuestaria como “camisa de fuerza que cierra la convergencia de modelos, intensifica la reducción del margen de decisiones económicas de los Estados y, por ende, de la voluntad democrática de su ciudadanía”. Estamos completamente de acuerdo con esa visión de la problemática que no solo tendría incidencia sobre un aspecto social o económico, sino que incidiría significativamente en la idea de democracia como alternancia y bajo el principio de pluralismo político.

El capítulo diez corresponde nuevamente a la profesora María Jesús García y bajo el encabezamiento “Los servicios económicos de interés general como instrumento de política social europea: sectores regulados y derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios básicos” se destaca la exigencia de una integración social, y no solo política o económica, de la comuni-

2 Para un conocimiento más profundo de esta idea puede consultarse, por ejemplo: González Cadenas, Diego (2020): “A United States of Europe? Mapping and designing constitution-making for Europe”, en *Estudios de Deusto* (Vol. 68, N.º 2), pp. 141-167.

dad europea. Bajo esta premisa, se analizan los servicios económicos de interés general (como concepto y como derechos, tanto en los tratados como en el derecho derivado y los Estados), para cerrar el capítulo con el estudio de estos servicios a la vista del Pilar europeo de derechos sociales.

La asunción de objetivos sociales en el seno de la UE ha ido progresivamente en aumento, pese a que no se ha llegado realmente a una consecución de dichos objetivos. Nos recuerda la autora que ni el Pilar europeo de derechos sociales ni su Plan de Acción son instrumentos con fuerza vinculante ni en ellos se contemplan tampoco mecanismos de financiación específicos. Además, no se debería olvidar que la Unión tiene en el 153 TFUE una habilitación normativa para poder elaborar directivas de apoyo en materia social de la cual no ha hecho uso.

Francisco Gabriel Villalba firma el capítulo once, que lleva por título “Del Tratado de Maastricht al Green Deal”. El autor traza una atractiva panorámica de la evolución de la política ambiental europea, partiendo del Acta Única y pasando por los tratados de Maastricht, Ámsterdam, Niza, el intento fallido de constitución europea y Lisboa, para terminar con un examen del Pacto Verde Europeo o *Green Deal*, demostrándose así que existe una preocupación creciente por la cuestión ambiental en la UE.

Siguiendo el desarrollo que plantea el profesor Villalba se puede comprobar que se ha pasado de una falta de preocupación por la cuestión medioambiental a una consciencia sobre la necesidad de su protección. Si bien es cierto que se ha ido iniciando un proceso de transición ecológica a partir de diversos programas de acción y con la búsqueda de una política ambiental europea, nos espera todavía un arduo camino hasta el objetivo planteado en el Pacto Verde Europeo y convertirnos en climáticamente neutros para el año 2050.

Sobre “Las competencias medioambientales tras el Tratado de Maastricht: entre lo global y lo local. El ordenamiento comunitario como nexo de unión entre sistemas jurídicos de protección ambiental” escribe María Jesús García el capítulo doce. Se definen en ese espacio tanto el derecho ambiental (haciendo hincapié en su dimensión económica) como sus diferentes marcos jurídicos de protección (internacional, regional y local), que han de actuar coordinadamente. Además, se sostiene que, partiendo de las bases protectoras del medio ambiente aportadas por el derecho internacional, el derecho regional europeo ha sido clave para superar algunos defectos de la legislación internacional, facilitando principalmente el aseguramiento de la protección en la materia e introduciendo interesantes herramientas de participación ciudadana en la defensa ambiental.

A pesar de que la recepción por la UE del derecho internacional en esta materia resulta

positiva a partir de la transformación de compromisos generales en obligaciones específicas, lo cierto es que los instrumentos europeos diseñados para el aseguramiento de la eficacia de la normativa ambiental de la Unión no resultan del todo exitosos, sobre todo teniendo en cuenta la especialidad de la integración, voluntaria y con el mantenimiento de la soberanía estatal. Debería llamarnos la atención también el incumplimiento reiterado por parte de los Estados de sus obligaciones en materia medioambiental.

Clàudia Gimeno titula su aportación del capítulo trece “El principio de proporcionalidad en la restricción de las libertades económicas europeas: evolución desde su reconocimiento expreso en el Tratado de Maastricht”, que versa, como el propio título indica, sobre el fundamento, el desarrollo, las partes y la consistencia de este principio. También se señalan algunos problemas aplicativos y se enumeran argumentos de contrapeso contra las principales críticas al uso del principio, para finalizar con el tratamiento de elementos procesales, una cuestión clave sobre la que se encuentra una carencia significativa de directrices en el momento de juzgar la aplicabilidad de la proporcionalidad.

Surge en este ámbito una problemática preocupante relativa a la impredecible aplicación del principio y, en consecuencia, la poco predecible solución de los casos. Explica la autora que las principales dificultades derivan de la difícil metodología para analizar los intereses en juego, así como de la falta de directrices procesales en la UE.

Cierra la obra el capítulo titulado “El sistema de preferencias generalizadas de preferencias de la Unión Europea y la condicionalidad política”, por Clara Portela. La profesora Portela en este capítulo final examina la evolución de la condicionalidad política a la cual se somete el SPG, sobre la premisa de las notables modificaciones que ha sufrido, generando así discusiones en el marco institucional europeo. En su aportación, podemos distinguir distintas fases que se suceden en el análisis (desde sus orígenes remotos en 1968 al actual Reglamento de 2012, pasando por la propuesta de reforma de 2021 sin que se llegara a alcanzar un acuerdo), finalizando el capítulo con reflexiones mirando al futuro.

En suma, se trata de un libro de gran valor porque consigue aglutinar sendas contribuciones sobre cuestiones de democracia europea y mercado único, también desde una perspectiva social y ambiental y no solamente económica. Por ello, solo podemos elogiar el trabajo bien hecho en el abordaje de tantos aspectos de notable atractivo jurídico. A la dicha de la celebración del 30 aniversario del Tratado de Maastricht debemos sumarle la interesante aportación que ha supuesto la consecución de esta obra colectiva para la reflexión en torno a problemáticas nucleares del pasado, presente y futuro de la UE. Un trabajo muy útil para entender de dónde venimos y cuál ha sido el camino escogido por la Unión Europea en los últimos 30 años.