



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

La Conferencia sobre el Futuro de Europa

¿Hacia una reforma de los Tratados?

Inés Méndez de Vigo Pérez de Herrasti
4º E-5 FIPE

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones
Internacionales

Tutor: Prof. Dr. Gabriel Martín Rodríguez

Madrid
Abril 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
Objetivos y estructura capitular.....	6
Metodología y plan de trabajo.....	7
CAPÍTULO 1. HITOS CRONOLÓGICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA .	8
CAPÍTULO 2. ¿DESPUÉS DE NIZA, QUÉ?	10
CAPÍTULO 3. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA.....	13
3.1. Principales características: objetivos, estructura, temática, periodo.	13
3.2. Resultado y conclusiones de la Conferencia	16
CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS	21
4.1. La posición de los Estados miembros.....	39
CONCLUSIONES.....	43
BIBLIOGRAFÍA	49

RESUMEN

Han transcurrido más de veinte años desde que inició sus trabajos la Convención constitucional que está en el origen del Tratado de Lisboa. Han transcurrido trece desde que éste entró en vigor.

El presente trabajo aborda las conclusiones elaboradas a partir de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, donde los ciudadanos europeos pudieron alzar la voz acerca de aquellos aspectos de la Unión que, a su juicio, deben ser reformados.

De las 49 propuestas resultantes de la Conferencia, la Secretaría General del Consejo elaboró una evaluación técnica preliminar con el objetivo de analizar la posible realización de éstas. Según dicho Informe 18 de las 49 sugerencias requerirían una reforma de los tratados. Es por ello, que el propósito de este ensayo estriba en un estudio objetivo de la conveniencia y el realismo de estas 18 proposiciones y si verdaderamente éstas exigen necesariamente una modificación de los tratados o no. En el *corpus* del presente trabajo analizo los *pros* y los *contras* de cada una de estas propuestas a la luz, tanto de las necesidades objetivas de la Unión como de la posibilidad política de su aceptación por parte de los Gobiernos nacionales en primera instancia, y, en segundo término, por los ciudadanos de cada uno de los Estados miembros.

PALABRAS CLAVE

Conferencia Sobre el Futuro de Europa – Reforma de los tratados – Unión Europea – Derecho originario – cambios institucionales – democracia – gobernanza.

ABSTRACT

More than twenty years have passed since the Constitutional Convention at the origin of the Treaty of Lisbon began its work.

Thirteen years have passed since the Treaty entered into force. This paper deals with the conclusions drawn from the Conference on the Future of Europe, where European citizens were able to raise their voices on those aspects of the Union which, in their opinion, need to be reformed.

Of the 49 proposals resulting from the Conference, the General Secretariat of the Council drew up a preliminary technical evaluation with the aim of analysing their possible implementation. According to this report, 18 of the 49 suggestions would require treaty

reform. For this reason, the purpose of this essay is an objective study of the convenience and realism of these 18 proposals and whether or not they necessarily require a modification of the Treaties. In the corpus of this paper, I analyse the *pros* and *cons* of each of these proposals in the light of both the objective needs of the Union and the political possibility of their acceptance by national governments in the first instance and, secondly, by the citizens of each of the Member States.

KEY WORDS

Conference of the Future of Europe – Treaty Reform – European Union – institutional changes – democracy – governance.

ABREVIATURAS

AR: Alto Representante

CDFUE: Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CEDH: Convención Europea de Derechos Humanos

CIG: Conferencia Intergubernamental

CoFoE: Conferencia sobre el Futuro de Europa

EM: Estado/s miembro/s

MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad

PE: Parlamento Europeo

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Han transcurrido más de veinte años desde que inició sus trabajos la Convención constitucional que está en el origen del Tratado de Lisboa.

Han transcurrido trece desde que éste entró en vigor.

El objeto del presente trabajo reside en analizar la conveniencia de una reforma de los tratados, así que pasen trece años. Se analizarán los antecedentes, las bases teóricas, los *leitmotive*, los avatares del proceso de integración europea así como los actuales desafíos, que llevan a plantearnos la pertinencia de una revisión del Tratado de Lisboa.

Una cosa es cierta: En política, los acontecimientos mandan. El 31 de enero de 2020 el Reino Unido de la UE abandonó la Unión Europea; inmediatamente después una pandemia mundial provocó una crisis sanitaria sin precedentes y para rematar, una guerra entre Rusia y Ucrania, que aún al día de la fecha sigue llenando todas las portadas.

En consecuencia, en estos trece años que han transcurrido desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el panorama internacional ha tenido que enfrentarse a retos y desafíos, motivados por la inseguridad y la inestabilidad, que han conducido a que muchos sopesen la necesidad de renovar la Unión Europea.

Todos estos sucesos han puesto de relieve las fragilidades del momento actual que atraviesa la Unión Europea. Ya desde el Brexit, el diplomático y embajador de España en Reino Unido José Pascual Marco Martínez expresaba que Europa “[n]o tiene motivos para acomodarse en una pasividad autocomplaciente. Uno tras otro los resultados electorales muestran la profunda insatisfacción de buena parte de la ciudadanía con el estado actual de las cosas”¹. Y precisamente mitigar esa insatisfacción de los ciudadanos es el cometido de La Conferencia sobre el Futuro de Europa (en adelante, CoFoE; su abreviatura en inglés).

¹ Marco Martínez, J.P., “El Brexit y el Futuro de la Unión Europea”, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, nº 51, 2019, p. 17.

En palabras del copresidente de la Conferencia, diputado europeo y expresidente del Consejo, Guy Verhofstadt: “En época de inseguridad, la política debe ofrecer un anticipo de lo que nos espera. [...] Este encuentro está pensado para discutir lo que nosotros, los políticos, hemos hecho con las conclusiones que alcanzamos juntos el año pasado y para mirar al futuro. Porque nuestro compromiso no se ha terminado: debemos dar respuestas no sólo en relación a las propuestas, pero también con el espíritu con que se concibieron, una nueva idea de Europa, preparada para los retos del futuro”².

Aun recuperándose de las secuelas del COVID-19, “el modelo único europeo que representa la Unión Europea se ha visto cuestionado como nunca antes [por lo que] la Unión Europea tiene que demostrar que puede dar respuesta a las preocupaciones y ambiciones de los ciudadanos”. De esta forma, “[l]a Conferencia sobre el Futuro de Europa abrirá un nuevo espacio de debate con los ciudadanos para abordar los desafíos y las prioridades de Europa”³.

Cabe, por ello preguntarse de si, a la vista del funcionamiento del Tratado de Lisboa es necesario, conveniente y/o posible para enfrentarse a estos desafíos acometer su reforma con objeto de facilitar la actuación más eficaz de las instituciones europeas.

Objetivos y estructura capitular

La elaboración de mi Trabajo de Fin de Grado coincide en el tiempo con las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, un foro de debate creado con el objetivo de acercar Europa a sus ciudadanos, y el posterior seguimiento de las mismas.

Me propongo realizar tanto un análisis jurídico como una reflexión realista acerca de las posibilidades y de la conveniencia de acometer una revisión del Tratado de Lisboa, actualmente en vigor.

² Klosidis, K. y De Ryck, S, “ Conferencia sobre el Futuro de Europa: los ciudadanos esperan más de la UE”, Noticias Parlamento Europeo, 2022 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20221128IPR58022/conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-los-ciudadanos-esperan-mas-de-la-ue>; última consulta 01/02/2023).

³ Costa, A., Sassoli, D y Von der Leyen, U., “Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el futuro de Europa. Colaborar con los ciudadanos por la democracia: Construir una Europa más resiliente”, 2021.

Para ello, estructuraré el presente trabajo en cuatro capítulos. Éstos atienden a una lógica histórica, razón por la que, en primer lugar, expondré sintéticamente la historia del proyecto de integración europea.

En segundo lugar, me referiré al Tratado de Lisboa, la actual “constitución” de la Unión Europea. El tercer capítulo está dedicado a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, a su pretexto, alcance y trascendencia.

Finalmente, en el cuarto capítulo evaluaré las propuestas esbozadas por la CoFoE, que requieren la modificación del derecho originario y cuestionaré su conveniencia tomando igualmente en consideración las posiciones de los Estados miembros.

Finalmente, el análisis precedente sustentará mi tesis en las correspondientes conclusiones.

Metodología y plan de trabajo

La metodología empleada en este estudio es, por un lado, descriptiva, pues para poder entablar un debate acerca del futuro de Europa es ineludible entender antes su pasado. Como dice el filósofo Soren Kierkegaard: “La vida se vive hacia delante, pero se entiende desde atrás”. Es por ello, que me centraré a continuación en los orígenes de la UE con el fin de comprender su trayectoria hasta el día de hoy.

Por otro lado, dotaré a este análisis de un enfoque comparativo al analizar el fundamento de Tratado de Lisboa y las propuestas y posteriores conclusiones de la CoFoE. Finalmente, acabaré con un planteamiento argumentativo presentado mi tesis, que vendrá apoyada de un razonamiento elaborado a partir de este ensayo expositivo.

De este modo, el objeto principal de este estudio se centra en un análisis detallado y minucioso acerca de la necesidad o no de reformar los Tratados actuales y lo que ello supondría. Una vez identificados los principales desafíos a los que enfrenta la Unión Europea en la actualidad, plantearemos, por lo tanto, si la UE está suficientemente dotada para responder a los retos del presente o si, por el contrario, debería acometer reformas que afecten tanto a su entramado institucional como a sus competencias con el objetivo último de reforzar los valores y principios que constituyen su *raison d'être*.

CAPÍTULO 1. HITOS CRONOLÓGICOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE EUROPA

"Europa no se hará de una vez, ni según un plan único. Se construirá a través de logros concretos que primero creen una solidaridad de facto"⁴.

El 9 de mayo de 1950 es una fecha que quedó marcada en los calendarios de todos los europeos. Han transcurrido más de setenta años desde la Declaración del *Salón de L'Horloge del Quai d'Orsay* que supuso un bálsamo a los estragos causados por la Segunda Guerra Mundial y dio paso a un proyecto pacífico y democrático que ha conseguido unir a los pueblos de Europa, superando siglos de conflictos y guerras.

Así pues, resulta indiscutible que estos casi setenta y tres años de integración europea han sido un éxito: "han traído paz, democracia, bienestar y cohesión a unos Estados acostumbrados a los conflictos periódicos. Nunca ha habido un periodo de paz tan prolongado en el continente europeo, ni tanto bienestar repartido. La integración, por tanto, ha aportado los años más brillantes de la historia europea en términos de estabilidad y cohesión económica y social"⁵.

La creación y la posterior evolución de la UE está marcada por sus Tratados fundacionales la *CECA* (la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmada en 1951), el *EURATOM* (la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmada en 1957) y la *CEE* (la Comunidad Económica Europea, firmada en 1957) y sus posteriores modificaciones.

El nacimiento de las Comunidades Europeas en los años cincuenta es un proyecto hermoso, pues supone "[l]a sustitución de la lógica de enfrentamiento y desconfianza por la de la cooperación y la integración"⁶. Francia y Alemania entierran sus diferencias para poner en común la producción del carbón y del acero y para aceptar una alta autoridad común que tome decisiones sobre la misma.

⁴ Schuman, R., "Declaración del 9 de mayo de 1950" (disponible en https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es; última consulta, 06/02/2023).

⁵ Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M., "La Europa que viene: El Tratado de Lisboa", Marcial Pons, 2008, pp. 17-18.

⁶ Sáenz-Francés San Baldomero, E., "El Futuro. Europa y el país desconocido", *Repositorio de la Universidad Pontificia Comillas*, 2018, p. 25.

Desde sus inicios, las Comunidades son organizaciones internacionales de carácter supranacional, cuya vida está regida por unos tratados que obligan a los Estados signatarios. El hecho característico de estos tratados reside en la transferencia de competencias de los Estados miembro a la UE y en el ejercicio de las mismas por parte de instituciones supranacionales. A diferencia de los Estados nacionales, que son soberanos en su ámbito territorial, la Unión Europea sólo puede hacer aquello que previamente los Estados, *señores* de las competencias, le han transferido.

Los más de setenta años transcurridos muestran el desarrollo de un proceso político en el que la Unión ha pasado de ejercer competencias sectoriales a tener un alcance mucho más extenso; ha incrementado su número de Estados miembros desde los seis originarios hasta los veintisiete actuales y se ha convertido en un actor de primer orden en el plano internacional.

Hay un momento fundamental en este proceso. Me refiero a la caída del Muro de Berlín en el año 1989. En este momento, los Estados miembros, que eran doce, dieron una respuesta política con la creación del Tratado de Maastricht. Este Tratado ya no se refiere sólo a un ámbito fundamentalmente económico, sino que incorpora asuntos como la política exterior, la defensa y la política de asuntos de justicia e interior. Constituye, en fin, la entrada de la política “con mayúsculas”, en palabras de Méndez de Vigo⁷. Posteriormente, los Tratados de Ámsterdam y Niza profundizarán en esta línea.

⁷ Méndez de Vigo, I., “El Rompecabezas: Así redactamos la Constitución Europea”, Editorial Biblioteca Nueva. Madrid, 2005, p. 16.

CAPÍTULO 2. ¿DESPUÉS DE NIZA, QUÉ?

Un hito del proceso constitucional de la UE fue el Tratado de Lisboa. El *animus* del proyecto original -el Tratado constitucional- era adecuar la casa proyectada en los años cincuenta para albergar a seis inquilinos al ambicioso proyecto político que suponía la ampliación de la Unión a los países de Europa central y oriental y de esta manera “coser las dos Europas” en la afortunada expresión de Bronislaw Geremek⁸.

El Tratado Constitucional fue preparado por una Convención que aunaba las legitimidades nacional y europea, posteriormente aprobado por la Conferencia, pero rechazada en Francia y en Holanda por vía referendaria. Ello obligó a un notable esfuerzo para reconvertir sus disposiciones en lo que hoy conocemos por el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009.

Por lo tanto, el Tratado de Lisboa es la reforma que configura la Unión Europea tal y como la conocemos hoy, y que procura en la medida de lo posible, salvar el contenido de la *non-nata* Constitución europea.

En suma, desde los primeros balbuceos de la construcción europea han tenido lugar siete reformas totales aprobadas a través de una Conferencia Intergubernamental, siendo éstas el *Tratado de París* (1951) -que instituye la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA)-, *los Tratados de Roma* (1957) -que fundan, el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM)-, *el Acta Única Europea* (1986), *el Tratado de Maastricht* (1992), *el Tratado de Ámsterdam* (1997), *el Tratado de Niza* (2001), y, finalmente, *el Tratado de Lisboa* (2007).

Sin embargo, hasta el día de hoy sólo se han celebrado dos convenciones: Aquella que redactó en los años 1999-2000 la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y la Convención para el Futuro de Europa convocada por el Consejo de Laeken en 2001 con el fin de elaborar una Constitución europea, que, sin embargo, nunca vio la luz.

⁸ Oreja Aguirre, M., “Los orígenes de la Unión Europea y el concepto de Europa Federal”, *Pliegos de Yuste*, nº 16, 2015, p.33.

Sería el Consejo Europeo de Colonia del 3 y 4 de junio de 1999, quien propondría la creación de una Agencia de la Unión para los Derechos Humanos y la democracia, además de la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁹.

El origen del método de la Convención se encuentra en la Resolución del Parlamento Europeo del 19 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Ámsterdam, concretamente en su punto 20, cuando solicita que “se establezca un nuevo método para la preparación y conclusión de modificaciones de los Tratados”. Dicho método de la Convención consiste en la creación de un órgano donde están presentes los Gobiernos, el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y la Comisión Europea, cuya función reside en preparar una reforma de los Tratados, que, posteriormente deberá ser debatida y aprobada, en su caso, por los Gobiernos, en una Conferencia Intergubernamental¹⁰.

De esta forma, la Convención “ha representado una innovación política de primer orden, al institucionalizar un proceso público de deliberaciones que complementa el procedimiento tradicional de negociación de los tratados internacionales”¹¹. Su justificación reside en la constatación del agotamiento del método intergubernamental para adoptar reformas ambiciosas y en la necesidad de superar el estrecho *corset* de los intereses nacionales.

Si para Montesquieu la justificación de separación de poderes es “crear una disposición de cosa tal, que el poder frene al poder”, el sentido último de la Convención era que los intereses de todos -es decir, los intereses comunitarios- prevalecieran sobre los individuales de cada Estado miembro. Algo que hubiera afirmado Jean Monnet con entusiasmo.

La CIG terminó sus trabajos adoptando el Tratado de Niza. Tras el éxito de la Carta, se decide incorporar el método convencional al texto del proyecto de Tratado Constitucional. La Convención debía, en este caso, responder a las 65 preguntas formuladas por el Consejo Europeo de Laeken.

⁹ Martín Rodríguez, G., “La construcción del Tratado constitucional de la Unión Europea: Los Grupos de Trabajo de la Convención”, Tesis Doctoral, Madrid, 2018, p.320.

¹⁰ Méndez de Vigo, I., “El Rompecabezas: Así redactamos la Constitución Europea”, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 31.

¹¹ Borrel, J., Carnero, C. y López Garrido, D., “Construyendo la Constitución Europea: Crónica Política de la Convención”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003, p.4.

Así, en 2001 la Declaración número 23 anexa al Tratado de Niza, propuso un nuevo debate sobre el devenir de la Unión Europea que el Consejo de Laeken abordaría los días 14 y 15 de diciembre de 2001, “que especificó las etapas que en lo sucesivo jalonarían la senda hacia un nuevo tratado omnireformador, la Constitución Europea”¹².

La Declaración de Laeken plantearía de esta forma y por primera vez la necesidad de reflexionar sobre el futuro de Europa, abriendo la puerta a la consideración de un “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”¹³. Observamos como el modelo de Conferencia Intergubernamental de reforma de los Tratados, había evidenciado sus carencias en la última reforma, la de Niza, lo cual se puso de manifiesto “en la escasa ambición política de la CIG que ni siquiera quiso introducir en los Tratados la recién redactada Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y sólo atendió a las necesarias reformas institucionales que hicieran posible la quinta ampliación”¹⁴. Es por ello, que el método de la Convención fue capital para involucrar a las legitimidades democrática e intergubernamental, en sus dimensiones europea y nacional¹⁵.

En esta línea, la próxima CIG debería abordar “un mejor reparto de competencias; la simplificación de los instrumentos de actuación de la Unión; un mayor grado de democracia, transparencia y eficacia; y la elaboración de una constitución para los ciudadanos europeos”¹⁶.

La Convención, que en palabras del Profesor Andrea Manzella “che constitutionalizzò l’Unione”¹⁷ fue, por lo tanto, una innovación que se consagra en la Declaración de Laeken tras la experiencia de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que se incluirá en el Tratado de Lisboa como método de revisión para el futuro.

¹² Pérez-Bustamante, R., “La Unión Europea”, *Mediterráneo Económico*, nº 22, 2012, p. 241.

¹³ Guinea Llorente, M., “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): La Convención Europea y el Tratado-Constitución”, Madrid, 2006, p.6.

¹⁴ Martín Rodríguez, G., “La construcción del Tratado constitucional de la Unión Europea: Los Grupos de Trabajo de la Convención”, Tesis Doctoral, Madrid, 2018, p. 498.

¹⁵ Mangas Martín, A., “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, Tecnos, 2020, p. 40.

¹⁶ Sokolska, I., “El Tratado de Niza y la Convención sobre el Futuro de Europa”, Fichas técnicas sobre la Unión europea, 2023 (disponible en https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.4.pdf; última consulta 03/03/2023).

¹⁷ Manzella, A., “Passagi Costituzionali”, *il Mulino*, 2023, p. 419.

CAPÍTULO 3. LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

3.1. Principales características: objetivos, estructura, temática, periodo.

El 16 de julio de 2019, Ursula Von der Leyen, sugirió en su discurso de investidura como presidenta de la Comisión Europea una iniciativa con un elemento innovador: la participación directa del ciudadano¹⁸.

Esta idea encuentra su origen en el discurso que el presidente de la República Francesa, Emmanuel Macron, dio en la Universidad de la Sorbona en septiembre de 2017, donde deseaba que Europa tuviera “una fuerza de intervención conjunta, un presupuesto común de defensa y una doctrina mancomunada para la acción” en aras de construir “una Europa soberana, unida y democrática”¹⁹. De nuevo en marzo de 2019 en su carta a la ciudadanía europea expresaba la necesidad de celebrar la CoFoE para dar impulso a las cuestiones fundamentales para Europa con la mente abierta, incluso, a la modificación de los Tratados²⁰.

La CoFoE, no es, sin embargo, una completa novedad. Después de Niza hubo un mandato de la CIG para celebrar debates en todos los Estados Miembros con la participación de la ciudadanía para perfilar los rasgos que debía tener la Europa del futuro. En España, el antiguo presidente del Tribunal Constitucional, Don Álvaro Rodríguez Bereijo encabezó un Comité, que desarrolló un trabajo participativo a lo largo de varios meses²¹.

¹⁸ Von der Leyen, U., “Opening statement in the European Parliament Plenary session by Ursula von Der Leyen, Candidate for President of the European Commission”, Strasbourg, 16 de julio de 2019, (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_19_4230; última consulta 03/02/2023): “I want European citizens to play a leading and active part in building the future of our Union. I want them to have their say at a Conference on the Future of Europe, to start in 2020 and run for two years”.

¹⁹ Melander, I. y Lough, R., “Presidente francés Macron pide aumentar la cooperación para renovar la Unión Europea”. *Thomson Reuters*, 26 de septiembre de 2017 (disponible en <https://www.reuters.com/article/francia-macron-ue-idLTAKCN1C127G-OUSLT>; última consulta 07/02/2023).

²⁰ Macron, E., “For European Renewal”, 4 de marzo de 2019 (disponible en <https://elysee.fr/en/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal>; última consulta 07/02/2023): “So by the end of the year, let’s set up, with the representatives of the European institutions and the Member States, a Conference for Europe in order to propose all the changes our political project needs, with an open mind, even to amending the treaties. This conference will need to engage with citizens’ panels and hear academics, business and labour representatives, and religious and spiritual leaders. It will define a roadmap for the European Union that translates these key priorities into concrete actions. There will be disagreement, but is it better to have a static Europe or a Europe that advances, sometimes at different paces, and that is open to all?”.

²¹ Rodríguez Bereijo, A., “La carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Encuentros multidisciplinares*, vol. 24, n° 71, 2022, p.3: “Además, la Convención ha podido escuchar las opiniones de

En la propia Convención Constitucional, el vicepresidente Jean-Luque Dehaene fue el encargado de pilotar el diálogo con la sociedad civil. Tanto uno como el otro pueden computarse antecedentes de la Conferencia.

Como consecuencia de la pandemia mundial desencadenada a partir del COVID-19, la Conferencia arrancó con un año de retraso, inaugurándose el día 9 de mayo de 2021. El 10 de marzo de 2021, las tres grandes instituciones de la UE (representadas por David Sassoli en nombre del Parlamento Europeo; António Costa en nombre del Consejo y Úrsula von der Leyen por la Comisión) habían establecido en su *Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente* las ideas rectoras de la CoFoE: el ámbito de aplicación, sus objetivos, su agenda, su organización interna y sus principios.

De esta forma, “[l]a Conferencia sobre el Futuro de Europa abrirá un nuevo espacio de debate con los ciudadanos para abordar los desafíos y las prioridades de Europa. Podrán participar los ciudadanos europeos de cualquier extracción social y de todos los rincones de la Unión, y los jóvenes europeos desempeñarán un papel central a la hora de configurar el futuro del proyecto europeo”. Además, se organizarán “actos en colaboración con la sociedad civil y las partes interesadas a escala europea, nacional, regional y local, con los Parlamentos nacionales y regionales, el Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo, los interlocutores sociales y el mundo académico”²².

La CoFoE tenía como objetivo escuchar a los ciudadanos y reflejar la diversidad europea. Por ello, los ciudadanos tuvieron la oportunidad de expresar sus propuestas y opiniones a través de actos y debates organizados en paneles de ciudadanos europeos (cuatro paneles europeos de ciudadanos, seis paneles nacionales, eventos descentralizados y siete Plenos). Las contribuciones recopiladas fueron recogidas en una plataforma digital multilingüe, donde también se pudo contribuir de forma *on-line*.

otras instituciones europeas relevantes —como el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo, así como la de organizaciones sociales no gubernamentales o grupos de expertos que, bien en sesión de audiencia bien a través de Internet, han podido hacer llegar a los miembros de la Convención sus sugerencias acerca del contenido de la Carta y la concreta formulación de los derechos. Especial relieve y significación tuvo la audiencia específica a los Estados candidatos, en la que los países aspirantes a la integración en la Unión Europea, pudieron exponer su opinión acerca de los problemas de la elaboración de la Carta, de lo que demostraron tener un buen conocimiento”.

²² Costa, A., Sassoli, D y Von der Leyen, U., *op. Cit.*

La CoFoE estuvo liderada por una Presidencia conjunta en representación de las tres instituciones europeas principales (concretamente por Guy Verhofstadt, Ana Paula Zacarias y Dubravka Šuica). Los Presidentes fueron asistidos por un Comité Ejecutivo, que se ocupó de la supervisión de la Conferencia. Además, se contó con cuatro observadores por institución y otros organismos de la UE, cuando procediera. Por otro lado, una Secretaría Común asistió en las labores del comité, mientras que el Pleno de la Conferencia garantizó el adecuado desarrollo de las reuniones.

Finalmente, todas las propuestas fueron presentadas en un informe dirigido a la Presidencia Conjunta. De esta forma, “[l]as tres instituciones examinarán con prontitud la forma de dar un seguimiento efectivo a dicho informe, cada una dentro de su ámbito de competencia y de conformidad con los Tratados”²³.

La Conferencia estaba destinada a corregir las limitaciones del actual marco-jurídico de la UE, centrado en nueve temas: la debilidad de la política migratoria; valores y derechos, Estado de Derecho y seguridad; salud; educación, cultura, juventud y deporte; la UE en el mundo; la lucha contra el cambio climático; transformación digital y una economía más fuerte, justicia social y empleo.²⁴

El proyecto se dividió en dos fases: una primera fase de discusión y una segunda fase de propuestas. Por un lado, los paneles europeos de ciudadanos consistieron en cuatro grupos de 200 ciudadanos seleccionados aleatoriamente desde los puntos de vista sociológico y geográfico para representar a la UE. De esta forma, cada panel tenía asignado unos temas de debate concretos en base a las aportaciones recogidas en la plataforma digital multilingüe, siendo la configuración la siguiente:

²³ Reglamento interno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, 2021, art. 23.

²⁴ Véase los capítulos “El contenido de la Conferencia” y “El para qué de la Conferencia y su alcance” de Aldecoa Luzárraga, F., “La Necesidad de Una Participación Relevante de La Sociedad Civil Organizada En La Conferencia” en *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha. Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2021.

- *Panel 1: «Una economía más fuerte, justicia social y empleo» / «Educación, cultura, juventud y deporte» / «Transformación digital»;*
- *Panel 2: «Democracia europea» / «Valores y derechos, Estado de Derecho y seguridad»;*
- *Panel 3: «Cambio climático y medio ambiente» / «Salud»;*
- *Panel 4: «La UE en el mundo» / «Migración».*

De cada panel europeo de 200 ciudadanos, veinte iban a ser elegidos para participar en el Pleno con el propósito de que presentaran los resultados de sus debates en forma de recomendaciones. Cabe subrayar que, de estos veinte, al menos un tercio estaba compuesto por jóvenes menores de 25 años. Además -en aras de cumplir con el principio de igualdad de género- en cada panel habría un ciudadano y una ciudadana por Estado miembro. Por otro lado, los EM celebraron igualmente paneles nacionales y eventos dentro de sus fronteras.

En los Plenos se debatirían las propuestas desarrolladas en los paneles europeos y nacionales, así como las publicadas en la plataforma multilingüe. A raíz de ello, el Pleno presentaría sus recomendaciones al Comité Ejecutivo, que elaboraría un Informe.

3.2. Resultado y conclusiones de la Conferencia

Tras un año de trabajo, el 9 de mayo de 2022 la Conferencia concluyó su trabajo, que se refleja en un informe final con 49 propuestas de reforma de la UE y más de 320 medidas con objetivos concretos. En mayo de 2022 la plataforma digital multilingüe había recibido cerca de 5 millones de visitantes y más de 50.000 participantes activos habían participado en 18.000 debates y más de 6.500 eventos registrados²⁵.

En sus Consideraciones finales, el Comité Ejecutivo declaró que “[e]stas propuestas dejan muy claro que la UE debe actuar para lograr las transiciones ecológica y digital y reforzar la resiliencia de Europa y su contrato social, al tiempo que procura corregir las desigualdades y garantizar que la Unión Europea sea una economía equitativa, sostenible,

²⁵ Web oficial de la Unión Europea, “La Conferencia sobre el Futuro de Europa”, Comisión Europea, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/conference-future-europe_es; última consulta 10/04/2023).

innovadora y competitiva que no deje a nadie atrás. Los acontecimientos geopolíticos acaecidos durante la Conferencia y, especialmente, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, también han puesto de manifiesto que la UE ha de ser más asertiva y asumir un papel de liderazgo mundial en la promoción de sus valores y normas en un mundo cada vez más turbulento”²⁶.

A pesar de sus grandes ambiciones, la CoFoE ha pecado de múltiples déficits. No obstante haberse presentado como un marco de interacción en “pie de igualdad” entre las instituciones y los ciudadanos, donde éstos últimos podían dar voz a sus opiniones, lo cierto es que la carencia principal de la Conferencia reside en la “tibia y genérica” representación de la sociedad civil, que ha sido significativamente inferior a la institucional²⁷.

Así, los Plenos los conformaban 108 representantes del Parlamento Europeo, 54 del Consejo (dos por cada EM), 3 de la Comisión, 108 representantes de todos los Parlamentos nacionales, 108 ciudadanos (80 de ellos serían partícipes de los paneles europeos y 27 de los nacionales, así como el presidente del Foro Juvenil Europeo), 18 representantes del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, 8 representantes de entes sociales y el mismo número para la sociedad civil, y, el Alto Representante²⁸.

¿Qué ha ocurrido después de la Conferencia? ¿Cuál ha sido su desenlace?

Las instituciones se han pronunciado. En concreto, destaco, en primer lugar, la Resolución del Parlamento Europeo acerca del seguimiento que se darán a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, con fecha de 4 de mayo de 2022²⁹, coincidiendo de esta forma con el Informe final de la CoFoE.

²⁶ Conferencia sobre el Futuro de Europa, “Informe sobre el Resultado Final”, 2022, p.93.

²⁷ Véase el capítulo de Gómez Laorga, R., “La Conferencia sobre el Futuro de Europa: Cronología y Dificultades en la Convocatoria de un momento clave para el futuro de la Unión Europea” en *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha. Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022, p.42.

²⁸ *Ibid*, p. 43.

²⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 2022, sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, artículo 15: “Manifiesta su disposición a asumir sus responsabilidades y garantizar un seguimiento adecuado de los resultados de la Conferencia; pide, por tanto, que se convoque una Convención activando el procedimiento de revisión de los Tratados previsto en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, y pide a su Comisión de Asuntos Constitucionales que inicie el procedimiento necesario en consecuencia”.

En esta Resolución, el Parlamento Europeo pone de manifiesto la necesidad de una reforma de los Tratados, y pide expresamente al Consejo que inicie los procedimientos.

El 9 de junio de 2022 el Parlamento vuelve a insistir mediante una nueva Resolución sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados³⁰. En ella presenta al Consejo cuatro propuestas de reforma, y, en concreto la modificación de los artículos 28 TUE y 48.7 párrafo cuarto del TUE (destinados a posibilitar que las decisiones o acuerdos en política exterior y de seguridad no requieran unanimidad, sino que sea suficiente con la mayoría cualificada).

En cuanto a la Comisión, ésta desplaza en su Comunicación de 17 de junio de 2022 la idea de reformar los Tratados a un segundo plano y pone el énfasis en aquellas medidas que se puedan implementar a través de las vías que ofrecen los Tratados vigentes³¹.

Por otro lado, la Secretaría General del Consejo ha elaborado una evaluación técnica preliminar de las propuestas incluidas en la CoFoE, que ha sido actualizada por última vez en noviembre de 2022³². Esta evaluación se estructura de la siguiente manera:

i) enumeración de todas las propuestas y medidas conexas específicas, ii) indicación sobre en qué medida las instituciones de la UE ya están trabajando en ellas, iii) explicación de cómo podrían ponerse en práctica, en su caso, y sobre qué base jurídica y, iv) presentación de las medidas que exigen una reforma de los Tratados.

El último apartado de la evaluación realizada por la Secretaría General pone de manifiesto que, “en los casos en que las propuestas y medidas específicas puedan ser abordadas en mayor profundidad por las instituciones de la UE, ello podría hacerse, en la inmensa

³⁰ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados.

³¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Conferencia sobre el Futuro de Europa: Transformar la visión en acciones concretas”, Bruselas, 17 de junio de 2022, COM(2022) 404 final, p.7: “Las modificaciones de los Tratados no han de ser un fin en sí mismo, y en la gran mayoría de los casos se puede y se deberá hacer mucho con los Tratados vigentes. Al igual que los textos constitucionales de los Estados miembros, los Tratados de la UE son instrumentos dinámicos. Las instituciones y los Estados miembros de la UE han decidido aprovechar al máximo el potencial de los Tratados de la UE durante el mandato de esta Comisión [...]. Además, los Tratados vigentes tienen aún un potencial sin explotar que podría contribuir a responder a las propuestas de la Conferencia [...]”.

³² Propuestas y medidas conexas específicas incluidas en el informe sobre el resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: evaluación técnica preliminar actualizada de la Secretaría General del Consejo, de 30 de noviembre de 2022.

mayoría de los casos (cerca del 95 %), en el marco del Tratado actual”. Según el informe, muchas de las propuestas y medidas conexas “podrían implantarse mediante una modificación del marco legislativo de la UE vigente con objeto de consolidar algunas de sus disposiciones. Este es el caso, por ejemplo, de las medidas conexas específicas que guardan relación con la protección de datos y el bienestar de los animales”. De la misma manera, aduce que “podrían aprovecharse varias herramientas, instrumentos, programas y estructuras que ya existen a escala de la UE”³³. Es por ello que el Consejo se reunió el 21 de junio con el fin de abordar las propuestas de la CoFoE que pueden aplicarse en virtud de los Tratados vigentes, “con el objetivo de dar respuesta a las preocupaciones de los ciudadanos en un plazo relativamente corto y tener un efecto positivo en su vida diaria con políticas concretas”³⁴.

En concreto, la evaluación enumera en su apartado C dieciocho propuestas y medidas conexas específicas (un número muy limitado) que podrían exigir una modificación de los Tratados:

- 1) *Permitir que la UE establezca la obligatoriedad en toda la UE de determinadas materias de los planes de estudio;*
- 2) *Hacer que la salud y la asistencia sanitaria, así como la educación, sean una competencia compartida de la UE;*
- 3) *Armonizar las normas en materia sanitaria de forma obligatoria a escala de la UE;*
- 4) *Imponer a los Estados miembros la obligación de establecer a escala nacional un derecho al matrimonio y a la adopción, por ejemplo para parejas del mismo sexo;*
- 5) *Garantizar la obligatoriedad en toda la UE de creación de guarderías y de servicios de guardería;*
- 6) *Hacer del Día de Europa (9 de mayo) un día festivo adicional obligatorio en toda la UE;*
- 7) *Introducir la posibilidad de que el Parlamento Europeo organice referendos en toda la UE;*
- 8) *Modificación del artículo 7 del TUE; facilitar la adopción de decisiones*
- 9) *Pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el Consejo Europeo;*

³³ *Ibid*, p.5.

³⁴ *Ibid*, puntos 19 y 20.

- 10) Pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el Consejo Europeo para aquellas situaciones en las que las cláusulas pasarela no sean de aplicación, por ejemplo en relación con decisiones con implicaciones militares o en materia de defensa;*
- 11) Traspasar al Alto Representante competencias en el ámbito de la representación exterior de la Unión que actualmente ostentan la Comisión (artículo 17, apartado 1, del TUE) o el presidente del Consejo Europeo (artículo 15, apartado 6, del TUE) o cambiar la función y las competencias del Alto Representante;*
- 12) Elección directa del presidente de la Comisión por la ciudadanía;*
- 13) Conferir al Parlamento Europeo el derecho de iniciativa legislativa;*
- 14) Conferir al Parlamento Europeo la competencia para adoptar por sí mismo el presupuesto de la UE, o para tomar las decisiones sobre recursos propios;*
- 15) Cambiar los nombres de las instituciones europeas;*
- 16) Conferir a los parlamentos nacionales el derecho de iniciativa legislativa a escala de la UE;*
- 17) Conferir a los parlamentos regionales el derecho de iniciativa legislativa a escala de la UE o un derecho formal directo en relación con la evaluación de la subsidiariedad con arreglo al Protocolo n.º 2;*
- 18) Modificar o ampliar las competencias del Comité Económico y Social Europeo o del Comité de las Regiones.*

A partir de esta evaluación, el Consejo de Asuntos Generales se ha reunido con periodicidad mensual para dar respuesta a las preocupaciones manifestadas por los ciudadanos en la CoFoE. Asimismo, el Consejo se reunió los días 23 y 24 de junio de 2022 para dar seguimiento a las conclusiones extraídas de la Conferencia. En su punto VI, dedica tres cuestiones a la CoFoE, y concluye que “[l]as instituciones deben garantizar una actuación consecutiva eficaz a dicho informe, cada una dentro de su ámbito de competencias y de conformidad con los Tratados. El Consejo Europeo toma nota de que ya se ha iniciado la labor en este sentido”³⁵.

³⁵ Conclusiones del Consejo Europeo en las reuniones del 23 y 34 de junio de 2022, Bruselas, EUCO 24/2, CO EUR 21 CONCL 5.

Por otro lado, el *Programa de trabajo de la Comisión para 2023* no sólo toma en consideración las propuestas de la CoFoE, sino que además implementa los paneles de ciudadanos como formulación de políticas de la Comisión, de forma que, los ciudadanos deliberen sobre las iniciativas del próximo año en materia de residuos alimentarios, movilidad en el aprendizaje y mundos virtuales³⁶.

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN DE LAS PROPUESTAS

Resulta indiscutible que ante las conmociones y turbulencias del mundo actual la Unión se enfrenta a una crisis incierta, que no se había planteado desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Es por ello, que muchas personalidades destacadas, así como eminentes politólogos reivindican una renovación europea, una Europa nueva, cambiada y adaptada a sus tiempos para dar protección y cobijo a sus ciudadanos: Europa necesita mirar hacia delante.

La pregunta radica en cómo hacerlo: Es decir, en si es necesario, conveniente y compatible que este cambio venga de la mano de una reforma de los Tratados.

La propia presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen decretaba explícitamente en sus orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024, que está dispuesta a dar curso a lo que la CoFoE acuerde, incluso si ello supone una modificación de los Tratados³⁷.

Esta intención también es respaldada por el Parlamento Europeo en su Resolución de 17 de abril de 2020, donde “[s]ubraya que la Unión debe estar dispuesta a iniciar una reflexión profunda sobre cómo aumentar su eficacia y profundizar la democracia, y que la crisis actual solo acentúa la urgencia de dicha reflexión; considera que la Conferencia

³⁶ Secretaría General, “Programa de trabajo de la Comisión para 2023”, Comisión Europea, 18 de octubre de 2022, p.5. Asimismo, se pronuncian miembros de Colegio de Comisarios de la siguiente manera: La vicepresidenta Věra Jourová expresa que “[l]a Conferencia sobre el Futuro de Europa ha impulsado que se escuche más atentamente a los ciudadanos de Europa. Ahora debemos aportar resultados tangibles. La Comunicación de hoy es el primer paso hacia la obtención de resultados y prevé un seguimiento concreto de las recomendaciones presentadas por los ciudadanos”. O el vicepresidente Maroš Šefčovič: “Incorporando los resultados de la Conferencia al programa de trabajo de la Comisión para 2023, podemos demostrar claramente a los ciudadanos que no solo los hemos oído, sino que los hemos escuchado”.

³⁷ Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, Von der Leyen, U., “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados; mi agenda para Europa: orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024”, Oficina de Publicaciones, 2019 (disponible en <https://data.europa.eu/doi/10.2775/27128>; última consulta 04/02/2023).

prevista sobre el Futuro de Europa es el foro adecuado a tal efecto; opina, por tanto, que la Conferencia debe ser convocada lo antes posible y que debe presentar propuestas claras, también mediante la participación directa de los ciudadanos, para llevar a cabo una profunda reforma de la Unión, haciéndola más eficaz, unida, democrática, soberana y resiliente”³⁸.

En este sentido, resulta claro que el Parlamento Europeo se ha mostrado desde el inicio favorable a una reforma de los Tratados a través de la CoFoE y la Comisión ha asumido las tareas de gestión para facilitar la participación ciudadana. Sin embargo, el Consejo se deja ver reticente respecto a ello³⁹.

La idea era, que la Conferencia diera cauce a la vía de revisión formal de los Tratados prevista en el artículo 48 TUE a través de una Convención, y, constituyendo el tercer paso la Conferencia Intergubernamental con el fin de adoptar la versión final del nuevo tratado. Finalmente, esta versión deberá ser ratificada por cada uno de los veintisiete Parlamentos nacionales⁴⁰.

Como he mencionado con anterioridad, son 49 propuestas y más de 320 medidas las que se recogen en el Informe final de la CoFoE. La evaluación técnica preliminar de la Secretaría General del Consejo pone de manifiesto que sólo 18 requerirían una reforma de los Tratados, lo que supone una parte ínfima de todo lo planteado en la Conferencia.

Si analizamos estas 18 propuestas y medidas que requieren una modificación de los Tratados, a mi juicio, hay bloques de debate de mayor entidad como son los relativos a sanidad, la elección del presidente de la Comisión y la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada. A partir de este Informe estudiaré, a continuación, cada uno de los ejes reales y centrales del debate, a excepción de las propuestas 1, 5, 6, 15 y 18, que, en mi opinión no merecen de más atención.

³⁸ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias, considerando 72.

³⁹ Alander, M., von Ondarza, N. y Russack, S. (eds.), “Managed expectations: EU Member States’ views on the Conference on the Future of Europe, EPIN Report de 3 de junio de 2021, p. 4. (disponible en https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_03-2021_EPIN-Report_CoFoE_01.pdf; última consulta 31/03/2023).

⁴⁰ Véase Mangas Martín, A., “La Conferencia sobre el Futuro de Europa: Razones para un espacio de diálogo ciudadano”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, p. 391.

- *Propuestas 2) y 3) relativas a hacer que la salud y la asistencia sanitaria, así como la educación, sean una competencia compartida de la UE y armonizar las normas en materia sanitaria de forma obligatoria a escala de la UE.*

Es indudable que esta reivindicación se ha puesto de manifiesto tras la crisis de la COVID-19, que ha evidenciado la necesidad de responder de manera ágil, rápida y eficaz ante un escenario tan vertiginoso.

Desde el Tratado de Maastricht los Estados miembros tienen reservada la competencia primaria en materia de salud. No obstante, con el Tratado de Ámsterdam en 1997 las competencias de la Unión se refuerzan, de forma que la UE pudiera tomar medidas destinadas a garantizar (y no, únicamente a contribuir, como se disponía antes) la protección de la salud. De esta forma, el artículo 4 y 168 TFUE, establecen la competencia compartida entre la UE y los Estados miembros en asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, fomentando la cooperación y la colaboración entre ambos en lo que a decisiones de esta índole respecta.

Por otro lado, y en virtud del artículo 6 y 165 TFUE, la Unión dispondrá de competencias de apoyo, coordinación o complemento de la acción de los EM -entre otros- en materia de la protección y mejora de la salud humana y en la educación.

En el ejercicio de estas competencias la UE se encuentra sujeta a los principios de atribución, proporcionalidad y subsidiariedad, consagrados en el art. 5 TUE. Éste último establece que, “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros”.

Cinco años después de la pandemia, podemos afirmar que la UE ha sabido hacer frente a una de las mayores crisis nunca vividas, y ello, en el marco de las competencias que el Tratado vigente le concede – tanto en el ámbito sanitario, como en el económico y el social-.

A modo de breve exposición, durante la fase inicial de la pandemia, se puso en marcha el programa de compras de deuda pública de emergencia frente a la pandemia (PEPP).

Asimismo, el Eurogrupo activó un programa de apoyo específico del MEDE ante Crisis Pandémicas (el denominado, *Pandemic crisis support*). La Unión ejecutó también -en aras de atenuar los riesgos de desempleo desencadenados por la COVID- un instrumento europeo de apoyo temporal llamado *temporary Support to mitigate Unemployment Risk in Emergency* (SURE), que pretendía complementar las medidas nacionales adoptadas para financiar los programas de mantenimiento del empleo. En julio de 2020 se aprobó el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, por un importe de 1.074.300 millones de euros y el Plan de Recuperación *Next Generation* (NGUE), que ha constituido la espina dorsal del camino hacia el restablecimiento⁴¹.

Aunque esta propuesta me parece lógica por los acontecimientos dados, creo que su conveniencia es circunstancial. El planteamiento de la sanidad como competencia compartida ha tenido importancia cuando nos hemos visto sumergidos en una pandemia mundial; es decir, en una situación completamente excepcional. Es por ello que no creo que sea una necesidad a la larga, sino que era una iniciativa adecuada para un momento puntual y anómalo. A pesar de ello la respuesta de la UE ha demostrado que ésta dispone de las herramientas necesarias dentro de sus competencias actuales⁴². A diferencia de la reacción ante la crisis económico-financiera del 2008, la Unión se ha mostrado rápida y eficaz para hacer frente a la pandemia. Siendo el primer caso registrado de COVID en Europa el 25 de enero de 2019 (concretamente, en París), solamente tres días después, la Presidencia croata activó el RPIC (Dispositivo de Respuesta Política Integrada a las Crisis)⁴³, mecanismo dirigido a coordinar respuestas políticas en caso de crisis.

⁴¹ Marco Peñas, E., “Derecho "en" y "tras" la pandemia. Los mecanismos de apoyo de la UE para hacer frente a la crisis de la COVID-19: el alcance de la solidaridad entre los Estados miembros de la UE”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, ISSN 1575-8427, n° Extra 1, 2021, pp. 353-371.

⁴²Ordoñez, I., “La UE ante el desafío de liderar la coordinación global de la pandemia en el marco del G20” en *“A los 70 años de la Declaración Schuman: El Debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa”*, p.93: “Básicamente, la rápida respuesta europea se puede ver reflejada en tres vías: ayudar a los países vecinos y vulnerables a enfrentar mejor la pandemia del coronavirus a través de un paquete bautizado como «Equipo Europa» que asignará más de 20.000 millones de euros. Redirigir algunos fondos (inicialmente fueron planeados para atender otras enfermedades) hacia la investigación y lucha de la nueva pandemia, y finalmente llevar a cabo una conferencia virtual de donantes para apoyar a la Organización Mundial de la Salud. Estas tres líneas reflejan un esfuerzo por proporcionar una respuesta pragmática a las necesidades acuciantes que vive la comunidad internacional.”

⁴³ Consejo Europeo, “Cómo coordina el Consejo la respuesta de la UE a las crisis” (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/ipcr-response-to-crises/>; última consulta 31/03/2023).

No obstante lo anterior, la necesidad hace ley, de forma que la Unión en ocasiones debe actuar en correspondencia a determinadas demandas. A este respecto cabe recordar, que el Tratado actual prevé la *vis expansiva* de las competencias de la Unión: el artículo 352 TFUE. Esta “cláusula de imprevisión” habilita a la Unión a adoptar medidas concretas sobre las cuales los Tratados constitutivos han guardado silencio, pero dichas medidas deben estar vinculadas tanto a las políticas como a los objetivos marcados en los Tratados”⁴⁴. Por lo tanto, esta disposición permite a la Unión actuar con condiciones muy generales en ámbitos cuya inclusión en la tipología de competencias es dudosa. Ahora bien, ello no debe sustituir el procedimiento de reforma de los Tratados, como bien expresa el TJUE en su Dictamen 2/94 relativo a la adhesión de las Comunidades Europeas al Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴⁵.

A raíz de la CoFoE esta habilitación se ha materializado en actuaciones de la Unión en materia de salud tales como el establecimiento de la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA), cuya finalidad reside en preparar la acción europea ante amenazas sanitarias transfronterizas⁴⁶.

Asimismo, la Comisión ha presentado un Reglamento relativo a un marco de medidas para garantizar el suministro de contramedidas médicas pertinentes para la crisis en caso de emergencia de salud pública a escala de la Unión, junto a otras muchas medidas⁴⁷.

⁴⁴ Sarmiento, D., “El Derecho de la Unión Europea”, Marcial Pons, Madrid, 2022, p.140.

⁴⁵ Véase apartado 30 del Dictamen 2/94: “Al ser parte integrante de un orden institucional basado en el principio de las competencias de atribución, dicha disposición no puede servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad más allá del marco general que resulta del conjunto de las disposiciones del Tratado, y en particular de las que definen las misiones y acciones de la Comunidad. En cualquier caso, no puede servir de fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen por resultado una modificación del Tratado efectuada sin respetar el procedimiento de modificación previsto en el mismo”.

⁴⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Conferencia sobre el Futuro de Europa: Transformar la visión en acciones concretas”, Bruselas, 17 de junio de 2022, COM(2022) 404 final.

⁴⁷ El anexo de la Comunicación de la Comisión anteriormente citada enumera para cada tema de la CoFoE, las acciones ya propuestas o puestas en marcha por la Comisión, las propuestas legislativas que pide al Parlamento Europeo y/o al Consejo que adopten, las acciones y la legislación previstas y los nuevos ámbitos de acción inspirados por la Conferencia. En este sentido, véase la p. 8-10 para el seguimiento dado en el ámbito sanitario.

- *Propuesta 4) Imponer a los Estados miembros la obligación de establecer a escala nacional un derecho al matrimonio y a la adopción, por ejemplo para parejas del mismo sexo.*

Dicha proposición supondría sobrepasar el marco competencial de los Tratados. El derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia se consagra en el artículo 9 CDFUE, que reza: “Se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia **según las leyes nacionales que regulen su ejercicio**”. Asimismo, el CEDH reconoce en su artículo 12 que “[a] partir de la edad núbil, el hombre y la mujer tienen derecho a casarse y a fundar una familia **según las leyes nacionales que rijan el ejercicio de este derecho**”. Estas remisiones suponen la atribución del matrimonio y de la familia a la discreción legislativa de los Estados miembros, y, por lo tanto, la UE “carece de potestad alguna de definición sobre estos conceptos”⁴⁸.

Consecuentemente, el derecho al matrimonio o a fundar una familia, como cualquier otro tema social tan íntimamente vinculado con la historia y cultura de cada Estado miembro no puede imponerse desde Bruselas. Pretender la uniformización por parte de la UE de temas tradicionales y que históricamente han tenido un tratamiento distinto en cada país es, a mi juicio, un error. Esta idea se aplica a otras medidas como la 1.) o 5.)⁴⁹ de la Evaluación de la Comisión. No obstante, a raíz de la CoFoE, la Comisión ha iniciado una serie de medidas destinadas a regular la educación a escala de la UE como la Comunicación relativa a la consecución del Espacio Europeo de Educación de aquí a 2025⁵⁰.

⁴⁸ Geerlings, J., “Matrimonio y familia en el ordenamiento jurídico europeo”, *Revista de Derecho Político*, nº 68, 2007, p. 326.

⁴⁹ Recuerdo, 1.) Permitir que la UE establezca la obligatoriedad en toda la UE de determinadas materias de los planes de estudio, y, 5.) Garantizar la obligatoriedad en toda la UE de creación de guarderías y de servicios de guardería.

⁵⁰ Véanse pp. 29 y 30 del anexo de la Comunicación de la Comisión.

- *Propuesta 7) Introducir la posibilidad de que el Parlamento Europeo organice referendos en toda la UE;*

Desde los debates jurídico-políticos de 1789, todas las democracias más consolidadas del mundo se han fundamentado en la democracia representativa, y no en instituciones de democracia directa; como los referenda, que tienen carácter excepcional. Por ello, no me parece una buena idea que el Parlamento Europeo obtenga esa competencia de organizar referenda a nivel de la Unión, que estoy segura, que no contará con apoyo algún de los Estados miembros.

- *Propuesta 8) Modificación del artículo 7 del TUE;*

El artículo 7 TUE está inescindiblemente vinculado al artículo 2 TUE, pues prevé un régimen preventivo y sancionador para el caso en que un Estado miembro viole grave y persistentemente los valores de la Unión recogidos en este último. Actualmente el precepto dispone, en primer lugar, que el Consejo deberá constatar la existencia de un riesgo de dicha violación por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y a propuesta de un tercio de los Estados miembros, del PE o de la Comisión (previa aprobación del Parlamento Europeo). Esta primera fase es de prevención.

El 7.2. impone la unanimidad del Consejo en el caso de corroborar la existencia de una violación seria y persistente de dicho EM; es decir, las medidas preventivas se han activado, de modo que este segundo apartado recoge el mecanismo sancionador⁵¹.

En aras de garantizar la plena aplicación del Estado de Derecho en los EM, la CoFoE ha cuestionado (como lo ha hecho en otros ámbitos, tales como la PESC, que abordaré posteriormente) esta regla de unanimidad en la aplicación de sanciones a los incumplidores.

Como anticipo a mi respuesta respecto de las siguientes propuestas 9) y 10), la unanimidad se impone respecto de cuestiones extremadamente sensibles, importantes o

⁵¹ Asuntos de la Unión, *Qué puede hacer la UE ante la vulneración de los valores europeos (infografía)*, Noticias del Parlamento Europeo, de 27 de febrero de 2018 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/que-puede-hacer-la-ue-ante-la-vulneracion-de-los-valores-europeos-infografia>; última consulta 7/04/2023).

que están estrechamente vinculadas a la soberanía de los Estados. Tal es así, que en el caso que nos ocupa, la consecuencia de una violación de tal calibre puede conllevar la suspensión de “determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate” (según el artículo 7.3 TUE), incluso la supresión del derecho de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Estamos, por lo tanto, hablando de un asunto de principio y no de circunstancia.

No se trata, por lo tanto, de una violación nimia u ocasional, sino que debe tener un carácter sustancial⁵². La secuela es tal, que el procedimiento se activa por primera vez en 2017 ante la crisis del Estado de Derecho en Polonia. El artículo 7, de hecho, se aplica en última instancia⁵³, constituyendo el artículo 258 TFUE su antesala: Este precepto establece que, ante el incumplimiento de un EM, la Comisión emitirá un dictamen, habiendo previamente ofrecido al EM en cuestión la posibilidad de explicarse. Bien es cierto que este artículo no especifica que el incumplimiento deba ser respecto a los valores de la Unión. Sin embargo, preceptúa la posibilidad de solventar la situación a través del diálogo.

Y es que “[e]l plus o valor añadido del artículo 7.1 es permitir abordar situaciones que desbordan violaciones concretas más allá de obligaciones jurídicas precisas cubiertas por la legislación de la UE. De ahí [,sostiene la profesora Mangas Martín,] la pluralidad de instituciones para su activación (los Estados miembros, el Parlamento Europeo o la Comisión) y la compleja finalización para la constatación del riesgo de infracción sistémica con la concurrencia de mayorías reforzadas de las dos instituciones que encarnan la doble legitimación democrática e intergubernamental de la UE, el Parlamento y el Consejo”⁵⁴. El umbral de gravedad para su activación es muy elevado pues la previsión misma del procedimiento sancionador del artículo 7 es una de peso⁵⁵. Ello se explica también en que el respeto a los valores de la Unión “constituye un requisito previo

⁵² Walter, C., “Interactions between International and National Norms: Towards an Internationalized Concept of Militant Democracy” en *Militant Democracy – Political Science, Law and Philosophy*, 2018, p.84.

⁵³ Tal como reconoce la propia Comisión en su Comunicado de 11 de marzo de 2014 “La Comisión Europea presenta un marco para salvaguardar el Estado de Derecho en la Unión”: “Si no se encuentra una solución dentro del nuevo marco del Estado de Derecho, el artículo 7 siempre seguirá siendo el último recurso para resolver una crisis y garantizar la observancia de los valores de la Unión Europea”.

⁵⁴ Mangas Martín, A., “Defensa del Estado de Derecho por la Unión Europea: La rebeldía de Polonia a la independencia judicial”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 99, 2022, p.530.

⁵⁵ Véase Martín Rodríguez, P. J., “El Estado de Derecho en la Unión Europea”, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 36 y 37.

para la adhesión a la Unión de cualquier Estado europeo que solicite convertirse en miembro de la Unión” y para “poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a dicho Estado miembro”⁵⁶.

Es decir, al igual que en los demás ámbitos donde se imponen mayorías reforzadas o la unanimidad, es el carácter excepcional y trascendente de estos mismos ámbitos el que lo exige. Es por ello que, no puede permitirse siquiera que una decisión de tal calibre choque con los principios de ningún Estado miembro de la Unión Europea.

- *Propuestas 9) Pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el Consejo Europeo y, 10) Pasar de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada en el Consejo Europeo para aquellas situaciones en las que las cláusulas pasarela no sean de aplicación, por ejemplo en relación con decisiones con implicaciones militares o en materia de defensa.*

El caballo de batalla en la Unión desde hace ya tiempo es el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada en la *cuasi* totalidad ámbitos. A este respecto, cabe subrayar, que la mayoría cualificada es el procedimiento generalizado para la formación de la voluntad de la Unión y que alrededor del 80% de la legislación europea se adopta según esta modalidad.

Por otro lado, la unanimidad o la mayoría cualificada reforzada se estipula para decisiones de especial importancia, como son, a modo de ejemplo, la política exterior y de seguridad común, los asuntos de justicia e interior, fiscalidad, defensa, las sanciones, retiradas, la revisión de los Tratados,...

La Unión Europea funciona por medio del consenso. La unanimidad pretende unificar todas las opiniones en una sola voz y asegurar que todos los miembros del *club* participen en las decisiones PESC, por ejemplo. Sin embargo, muchos -y la CoFoE lo corroboran- de manifiesto la limitación que supone la unanimidad en la toma rápida y efectiva de decisiones. La mayoría cualificada, según ellos eliminaría, además, la posibilidad de que una decisión mayoritaria no se tome porque un sólo Estado presente un veto.

⁵⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2021, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”*, C-83/19, EU:C:2021:393, apartados 161 y 162.

A este respecto cabe recalcar que ya existe una alternativa a la unanimidad. El apartado 7 del artículo 48 TUE prevé las denominadas *cláusulas pasarela*, que permiten pasar de una votación por unanimidad a una votación por mayoría cualificada en determinados ámbitos. Para ello, sin embargo, se requiere la incitativa y unanimidad del Consejo Europeo, la aprobación del Parlamento Europeo y la no oposición de los Parlamentos nacionales.

Por otro lado, existe la figura de las *cooperaciones reforzadas*, estipuladas en el artículo 20 TUE. En virtud de éste, un mínimo de nueve Estados miembros podrá instaurar entre sí una cooperación reforzada donde se haya evidenciado que la Unión no puede alcanzar los objetivos propuestos en un plazo razonable. Esta decisión será adoptada por el Consejo como último recurso.

Asimismo, los Estados miembros tienen la posibilidad de acogerse bajo la abstención constructiva en un espíritu de solidaridad mutua⁵⁷. Ello implica que, mientras motiven su abstención de una concreta decisión, no impedirán que se tome a escala europea, pero tampoco estarán obligados a aplicarla⁵⁸. De esta manera, únicamente el voto negativo supone el ejercicio del veto e impide, por lo tanto, imposibilita la decisión⁵⁹.

La justificación de la unanimidad es la importancia y la sensibilidad de los ámbitos que atañe y es condición *sine qua non* de la democracia. Abandonar la unanimidad supone renunciar al derecho de veto, atribución clásica de la soberanía, pues la unanimidad “no me obliga más que aquello que apruebo previamente”, y *sensu contrario*, “aquello que no he aprobado/aceptado previamente constituye un acto de opresión (De “Europa”, de “Bruselas” o de los “burócratas”)”⁶⁰.

⁵⁷ Siempre y cuando, ésta no represente más de un tercio de los votos ponderados del Consejo.

⁵⁸ Gómez-Aguado, A. C., “La evolución de la Pesc y su relación con la Pesd a través de los tratados: especial referencia a las novedades adoptadas por el tratado de Lisboa”, *Boletín de Información*, 2012, nº 323, p. 75.

⁵⁹ Milner, F. y Kölliker, A., European Commission Forwards Studies Unit, “How to make use of Closer Cooperation? The Amsterdam Clauses and the Dynamic of European Integration”, Working Paper, 2000, p. 15, nota 30.

⁶⁰ Filibi, I., “La próxima Convención como mecanismo de avance hacia una Unión efectiva y que refuerce la democracia multinivel” en *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022, p. 152.

A estos efectos, “una Conferencia Intergubernamental solo se justifica si hay masa crítica de Estados que quieren cambios que no pueden llevarse a cabo en el marco de los Tratados vigentes. Cambios que serían con toda probabilidad por la dinámica actual de la Unión Europea, limitados. Quizá centrados en el ámbito de la Política Exterior y de Defensa o en Sanidad, territorios difíciles pero a los que las crisis actuales le han dado una visibilidad extraordinaria”⁶¹.

- *Propuesta 11) Traspasar al Alto Representante competencias en el ámbito de la representación exterior de la Unión que actualmente ostentan la Comisión (artículo 17, apartado 1, del TUE) o el presidente del Consejo Europeo (artículo 15, apartado 6, del TUE) o cambiar la función y las competencias del Alto Representante:*

El Tratado de Lisboa regula mediante su artículo 18 la figura del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En él se subsumen la condición de vicepresidente de la Comisión y de presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, de ahí su denominación de *doble sombrero*. Por lo tanto, el AR reviste de una naturaleza dual, a caballo entre el método comunitario y el pilar intergubernamental de la política exterior. Ha sido, por ello, calificado por la doctrina como un *bridge builder*⁶², al tender puentes entre ambas instituciones. Es decir, confluyen en el AR intereses antagónicos; el común cuando actúa bajo el papel de vicepresidente de la Comisión y los nacionales cuando actúa como presidente del Consejo.

El que se traspasen las competencias que ostenta la Comisión o el presidente del Consejo pondría en peligro el principio de equilibrio institucional, consagrado en el artículo 13.2 TUE, según el cual “cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos”. El sentido de dicho precepto consiste en garantizar que las instituciones gocen de poderes que ejerzan de forma autónoma, al mismo tiempo que

⁶¹ García-Berdoy, P., “El futuro de la Unión: una integración circunspecta”, Documento de Trabajo: Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, *CEU Ediciones y Real Instituto Universitario de Estudios Europeos*, nº 127 / 2022, 2022, p. 5.

⁶² Kaddous, C., “Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty” en *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, SpringerWienNewYork, 2008, pp. 205-221.

exista un diálogo entre ellas, todo ello con el objetivo *de créer une disposition de choses tel que le pouvoir freine le pouvoir*, en palabras de Montesquieu.

En consecuencia, y como defiendo a lo largo de este trabajo, el mantenimiento del equilibrio institucional debe ser un objetivo irrenunciable en cualquier revisión de los Tratados, y alterarlo, dotando más competencias a una institución en detrimento de otra u otras, no le hace ningún favor a ese necesario mantenimiento del equilibrio institucional.

- *Propuesta 12) Elección directa del presidente de la Comisión por la ciudadanía.*

Una de las cuestiones más trascendentales de la CoFoE es la democratización de la UE. Resulta capital, en ese sentido, abordar la figura de los *Spitzenkandidaten*.

No obstante, antes de profundizar en ello, cabe recordar que actualmente la elección del presidente de la Comisión Europea corresponde, según los artículos 14.1 y 17.7 TUE al Parlamento Europeo y al Consejo. Éste último debe tener en cuenta “las elecciones al Parlamento Europeo”, es decir, debe tener en consideración el resultado ideológico reflejado en las elecciones al PE (que como sabemos es la única institución con legitimidad democrática directa). Con ello en mente propondrá -por mayoría cualificada- a un candidato, que deberá ser aprobado por la mayoría de los miembros del PE.

El 25 de mayo de 2014 se convocaron unas nuevas elecciones al Parlamento Europeo, introduciendo un método innovador: los *Spitzenkandidaten*. En alemán *Spitze* significa cima, por lo que este nuevo mecanismo hacía referencia a que los seis principales grupos políticos del PE presentaran a su cabeza de lista (*Spitzenkandidat*) para presidir la Comisión. En este caso, el luxemburgués Jean-Claude Juncker se hizo con la victoria.

Sin embargo, en las elecciones de 2019, no fue igual. Tras los comicios, triunfó el EPP, cuyo *Spitzenkandidat* era Manfred Weber. No obstante, el Consejo lo consideró un candidato poco convincente, razón por la que optó por Ursula von der Leyen en su lugar⁶³. Von der Leyen en ningún momento había sido cabeza de lista, por lo que el hecho de que “no hubiese participado en los comicios europeos de 2019 como candidata principal del

⁶³ Crum, B., “Why the European Parliament lost the *Spitzenkandidaten*-process”, *Journal of European Public Policy*, nº 30:2, 2023, p. 208.

partido con más escaños en la Eurocámara, el PPE, sirve de argumento, en cambio, en contra de los Spitzenkandidaten”⁶⁴. Este error podría suplirse a través de un acuerdo interinstitucional entre el PE y el Consejo en el que este último se comprometiera a elegir como presidente de la Comisión al cabeza de lista más votado, sin necesidad de reformar los Tratados⁶⁵.

Con arreglo al Tratado de Maastricht, el presidente de la Comisión lo elegía el Consejo Europeo por unanimidad, por lo que cualquier Gobierno podía ejercer su veto. El Tratado de Lisboa, como bien hemos dicho, da un giro. El Consejo propone por mayoría cualificada, y lo hace además teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas. Además, tiene que consultar a los grupos parlamentarios del PE. El objetivo de todo ello es vincular a los ciudadanos a la elección del presidente de la Comisión. De esta forma, el partido que gana las elecciones será también el que presida la Comisión. En este sentido la idea de los *Spitzenkandidaten* -que no se recoge en el Tratado- se impone por sí misma. Si el Consejo Europeo tiene que valorar el resultado de las elecciones al PE, es obvio que el candidato al presidente de la Comisión pertenezca al partido ganador. Por lo tanto, los partidos políticos organizan unas primarias en el seno de los mismos para elegir al cabeza de lista y futuro presidente de la Comisión.

Por todo lo expuesto una elección por sufragio directo del presidente de la Comisión, de nuevo, atentaría contra el sentido propio método comunitario y el equilibrio iterinstitucional. La elección directa es propio de los regímenes presidenciales y el presidente de la Comisión no es el presidente de Europa. Trasladar esa tipología clásica de división de poderes a Europa es un error. Rompería el equilibrio institucional por la razón de que el presidente de la Comisión no decide; sino que propone y ejecuta.

No obstante, si el fin de esta propuesta es alcanzar una mayor democratización y participación de los ciudadanos, propongo la implementación de listas transnacionales

⁶⁴ Ares Castro-Conde, C., y Mangana Ríos, A. “Elecciones al Parlamento Europeo y Programas de los Partidos Nacionales: Estudio exploratorio de España (1987-2019)”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 66, 2022, p. 69.

⁶⁵ Guinea Llorente, M., “La Conferencia sobre el futuro de la Unión Europea: Propuestas para reforzar la calidad democrática del sistema político europeo” en *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha. Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022, p. 97.

para la elección de los miembros del PE, que obedece a ese objetivo y que es posible en el actual marco de los Tratados.

La primera vez que se introduce la idea de las listas transnacionales es en el año 1998, cuando el eurodiputado griego Georgios Anastassopoulos presentó un proyecto de procedimiento electoral que contemplaba que, “a partir de las elecciones europeas de 2009, el 10% del total de los escaños de la Eurocámara fueran elegidos por votación de listas según un sistema proporcional en el marco de una circunscripción única formada por el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea”⁶⁶.

En 2010, el eurodiputado Andrew Duff (Informes de 2011 y 2012) y Hübner-Leinen (Informe de 2015) retomaron la idea, y consiguieron incorporar a la versión final del texto aprobado por el pleno ciertas innovaciones que, serían el germen del sistema de *Spitzenkandidaten*⁶⁷. Las listas transnacionales, por lo tanto, reforzarían la figura del *Spitzenkandidat*, pues “facilitaría que el cabeza de lista transnacional de cada partido sea el más probable candidato para presidir la Comisión, logrando una “parlamentarización” perpetua de la Comisión, y evitando así que los ejecutivos nacionales de turno decían este cargo mediante un correspondiente procedimiento intergubernamental”⁶⁸.

Con la salida de Inglaterra de la UE, se volvió a abrir la puerta a las listas transnacionales al reasignar los escaños que Reino Unido dejaba vacantes. A este respecto, los diputados Danuta Hübner y Pedro Silva Pereira lanzaron una propuesta para que “46 de los 73 escaños británicos pasaran a ser elegidos, ya en las elecciones del 2019, a través de listas transnacionales en una circunscripción única europea de nueva creación y que los 27 asientos restantes se distribuyeran entre los 27 Estados miembros tomando como base un criterio de representatividad poblacional”⁶⁹. La idea no prosperó en 2018, sin embargo, considero que es una buena salida en aras a lograr una mayor unidad política⁷⁰. No sería

⁶⁶ Rodrigo de Castro, L., “Listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo ¿una prioridad?”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 79, 2022, p. 442.

⁶⁷ *Ibid*, p. 443.

⁶⁸ Mella, A., “Un sistema electoral nuevo para una Europa nueva: La inclusión de las listas transnacionales” en *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022, p. 210.

⁶⁹ Rodrigo de Castro, L., *Op. Cit*, p. 444.

⁷⁰ *Ibid*, p. 445: “La idea subyacente va más allá y entronca directamente con el concepto mismo de complementariedad de la ciudadanía europea en los términos recogidos en el artículo 21.1 TFUE. En base a esta premisa, las listas transnacionales serían la expresión de la voluntad de los ciudadanos europeos para seleccionar, de forma conjunta, a representantes comunes independientemente de la ciudadanía de los

necesaria, además, una reforma de los Tratados, sino que sería suficiente con la modificación de algunas disposiciones como el artículo 14.2 TUE respecto a la composición del PE.

Por añadidura, el artículo 223.1 TFUE permite al Parlamento elaborar “un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros”⁷¹.

- *Propuestas 13) Conferir al Parlamento Europeo el derecho de iniciativa legislativa, 16) Conferir a los parlamentos nacionales el derecho de iniciativa legislativa a escala de la UE y 17) Conferir a los parlamentos regionales el derecho de iniciativa legislativa a escala de la UE o un derecho formal directo en relación con la evaluación de la subsidiariedad con arreglo al Protocolo n.º 2.*

Recuerdo, como indico al comienzo de mi ensayo, que la Unión Europea consiste en una organización internacional creada por los Estados y basada en el ejercicio por parte de las Instituciones comunitarias de las competencias que aquellos le transfieren. Es, de hecho, la coexistencia de las dimensiones intergubernamental y supranacional las que sustentan el equilibrio institucional de la Unión. Así, tal y como se da en la organización de los Estados, la Unión Europea también distribuye sus poderes entre un garante legislativo, un ejecutivo y un judicial. En virtud del artículo 17.1 TUE “los actos legislativos de la Unión solo podrán adoptarse a propuesta de la Comisión Europea, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa”. Ello presupone dos constataciones: Primero, como regla

Estados miembros que cada cual ostente. Esta consideración resulta aún más evidente a la luz de cuanto dispone el artículo 14.2 TUE y cuyo contenido deja patente que el Parlamento Europeo está compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión, no por representantes de los pueblos de los Estados miembros”.

⁷¹ De hecho, el eurodiputado español Domènec Ruiz Devesa, propuso la elección de 28 eurodiputados mediante listas cerradas utilizando el método D’Hondt. Asimismo, estableció que se votaría una vez para la circunscripción nacional y otra para la europea y que el cabeza de lista para presidir la Comisión fuera el *Spitzenkandidat*. Esta propuesta fue aprobada por el PE el 3 de mayo de 2022 (véase European Parliament legislative resolution of 3 May 2022 on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that Decision (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)).

general y más importante, esta disposición constata el monopolio de iniciativa legislativa que ostenta la Comisión. En segundo lugar, el precepto da cobertura a que otros órganos también tengan cierta capacidad legislativa.

Con Maastricht, se refuerza el papel del Parlamento Europeo introduciendo la Codecisión, que supone la adopción conjunta del Parlamento y del Consejo de una propuesta legislativa de la Comisión. Asimismo, adquiere competencias de control político en tanto en cuanto el nombramiento del presidente y de los miembros de la Comisión debe ser aprobado por el PE⁷².

Por lo tanto, tanto el Consejo (art. 241 TFUE) como el Parlamento Europeo (*INI Reports*, art. 225 TFUE) ostentan un derecho de iniciativa legislativa *indirecto* en tanto en cuanto pueden solicitar a la Comisión una propuesta legislativa. En materias específicas, el PE tiene derecho de iniciativa legislativa *directo* como, por ejemplo, en su composición; la elección de sus miembros; las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, así como de las del Defensor del Pueblo (y su Estatuto); y, en la constitución de Comisiones de Investigación⁷³.

Por otro lado, se crea la Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos (COSAC) y se aprueban Protocolos sobre los cometidos de los parlamentos nacionales en la UE⁷⁴. Concretamente, será Ámsterdam, quien se pregunte por primera vez qué papel pueden jugar los parlamentos nacionales a nivel de la UE.

Como es sabido, el Tratado de Niza dejó un mala sabor de boca. Los gobiernos, reunidos en CIG, tuvieron la sensación y plasmaron por escrito, de que había temas pendientes que no habían sido resueltos, de ahí el compromiso, especificado en la Declaración nr. 23

⁷² Aranda Álvarez, E., “El fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: la incorporación del Early Warning System”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, n.º. 15, 2004, p. 272.

⁷³ López Aguilar, J.F., “La Conferencia sobre el Futuro de Europa y la reforma de los tratados desde la perspectiva de la Comisión LIBE del Parlamento Europeo” en *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022, p.192.

⁷⁴ Según Arcos Vargas en “El equilibrio institucional en la UE tras el Tratado de Lisboa: ¡Cuánto hemos cambiado!”, 2012, p.80: “La creación de la COSAC constituye una de las vías de participación de los Parlamentos nacionales en la gestión de las competencias propias de la Unión Europea, siendo la otra la participación de los parlamentos nacionales en relación con sus respectivos gobiernos para la determinación de la posición nacional”.

anexa al Tratado, de plantearse seriamente el papel de los parlamentos nacionales en la política europea.

En los trabajos de la Convención Europea, hubo dos Grupos de Trabajo, el I y el IV, presididos por Iñigo Méndez de Vigo y Gisela Stuart respectivamente, quienes trataron estas cuestiones.

Ello desembocó en la creación del mecanismo *early warning system* (sistema de alerta temprana), que permitiría la participación directa de los parlamentos nacionales en la vigilancia del principio de subsidiariedad y proporcionalidad. Este mecanismo consiste, concretamente en que “la Comisión debía enviar sus propuestas de carácter legislativo a cada Parlamento nacional, al mismo tiempo que al legislador comunitario, es decir, Consejo y PE. Los Parlamentos nacionales dispondrían de un plazo de seis semanas para presentar un dictamen motivado si estimaban la existencia de una violación del principio de subsidiariedad. La Comisión sería la destinataria de ese dictamen motivado y debería actuar en consecuencia”⁷⁵.

Así, el artículo 12 TUE, reconoce todas las oportunidades que los parlamentos nacionales tienen de pronunciarse sobre la actuación de las instituciones europeas. Entre ellas, los parlamentos nacionales, en primer lugar, “serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el *Protocolo n° 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*”⁷⁶. De esta forma, y en virtud de este Protocolo, los parlamentos nacionales reciben al mismo tiempo que el PE y el Consejo los proyectos de actos legislativos elaborados por la Comisión, así como cualquier resolución legislativa, órdenes del día o resultados de las sesiones del Consejo. Además, se introduce un plazo concreto de ocho semanas en las que los parlamentos nacionales puedan emitir su informe respecto a la adopción del acto legislativo en cuestión.

⁷⁵ Méndez de Vigo, I., “El Rompecabezas: Así redactamos la Constitución Europea”, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2005, p. 211.

⁷⁶ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS – Protocolo (n° 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. *Diario Oficial n° 115 de 09/05/2008* p. 0203 – 0205.

En segundo lugar, el artículo 12 TUE atribuye a los parlamentos nacionales el deber de velar por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el *Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*⁷⁷. En este caso, los parlamentos nacionales, en atención al artículo 6 “podrán en un plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo europeo, dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad”. Por añadidura, y de acuerdo con el artículo 8 del Protocolo, los parlamentos nacionales podrían impugnar ante el TJUE cualquier acto legislativo que no respete el principio de subsidiariedad, lo cual satisfacía los deseos de Erwin Teufel, representante del Bundesrat, donde se sientan los Länder alemanes.

En cuanto a la propuesta 17, ésta está inevitablemente vinculada a la anterior. A mi juicio, las demandas de la sociedad deben ser satisfechas de manera que no pongan en tela de juicio el equilibrio institucional ni los fundamentos básicos de la Unión. Ello es así, porque la estabilidad de la UE depende del respeto al principio de equilibrio institucional; expresión del método comunitario en que se basa la Unión.

No obstante, estimo favorable la propuesta del PE en su Resolución de 9 de junio de 2022 (punto 8) respecto a invitar al Comité de las Regiones a las Convenciones en calidad de observador (esto sería, con voz, pero sin voto), algo, que, de hecho, ya ocurrió en la Convención Constitucional.

En conclusión, aceptar las medidas 13, 16 y 17 supondría vaciar *de facto* el sentido del método comunitario. Dicho principio se basa “en una sabia combinación dialéctica del interés general, como punto de partida —representado por la Comisión—, con los legítimos intereses nacionales y los intereses de la ciudadanía —representados por el legislador bicameral, el Consejo y el Parlamento Europeo—”⁷⁸. Por lo tanto, atribuir el

⁷⁷ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS - Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. *Diario Oficial nº 115 de 09/05/2008 p. 0206 – 0209*.

⁷⁸ Mangas Martín, A., “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 50, 2015, p. 18.

derecho de iniciativa legislativa a otra institución u organismo que no represente el interés general es un error.

- *14) Conferir al Parlamento Europeo la competencia para adoptar por sí mismo el presupuesto de la UE, o para tomar las decisiones sobre recursos propios;*

En cuanto a la propuesta de conferir una competencia exclusiva al PE para la aprobación del presupuesto de la UE, y del presupuesto de ingresos, que es lo que son los recursos propios, me parece otro caso muy claro de ruptura de ese equilibrio institucional, que constituye una de las claves de la construcción europea.

Eliminar al Consejo de Ministros, donde están representados los EM de la facultad de aprobar conjuntamente con el Parlamento el presupuesto de la Unión y los recursos propios, me parece no sólo poco conveniente, sino políticamente inviable. No tengo duda alguna de que los mismos Gobiernos que deben aprobar cualquier reforma de los Tratados estén dispuestos a prescindir de un derecho de tanta importancia es no entender las claves más elementales de la política.

4.1. La posición de los Estados miembros

Una vez estudiada la racionalidad de estas propuestas compete responder a una pregunta muy sencilla: ¿Qué hace falta para reformar los Tratados?

El artículo 48 TUE constituye la piedra angular, sobre la que se asientan los procedimientos simplificado y ordinario de revisión de los Tratados. Mientras que el primero está dirigido a la revisión de las políticas y acciones internas de la UE, el segundo afecta a las modificaciones más importantes en tanto en cuanto amplían o reducen las competencias de la Unión.

Cuando el Parlamento, la Comisión o un Gobierno de un Estado miembro propone al Consejo de la Unión Europea una propuesta de modificación de los Tratados, el Consejo Europeo deberá valorar la convocatoria de una Convención compuesta por los representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los

Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. La Convención examinará las propuestas de enmienda y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia Intergubernamental con los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Dichas enmiendas deberán ser aprobadas por consenso y ratificadas por cada uno de los veintisiete Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

Por lo tanto, una reforma de los Tratados requiere, en todo caso, una Conferencia Intergubernamental: en mi opinión, ello exige un consenso de partida sobre aquellos artículos del Tratado que se quieren modificar. A mi juicio, ese consenso no existe hoy.

Por otro lado, la reforma tiene que aprobarse por unanimidad de los 27 Estados miembros y someterse a ratificación por cada uno de los 27 parlamentos nacionales. Puede incluso que a través de referenda. Ello implica que las modificaciones de los tratados deben enfrentarse a 54 posibles vetos. No sólo es un procedimiento extremadamente complicado, sino que es lento y de resultado muy incierto. Supone una negociación constante en busca del voto favorable de los 27 EM.

A este respecto, el *European Policy Institutes Network* (EPIN) elaboró un Informe en junio de 2021 en el que reunía los puntos de vista de 18 Estados miembros en vista a las propuestas de la CoFoE⁷⁹. Se trata de un análisis empírico que muestra las posiciones divergentes entre dichos Estados, y como regla general, su oposición a una reforma de los Tratados. Concretamente, diez de estos Estados (principalmente, Europa septentrional, central y oriental) rechazan por completo la idea de modificar el Derecho originario, mientras que ocho no se oponen del todo (sin posicionarse a favor tampoco). Son sólo Austria e Italia quienes se muestran abiertos a una reforma. Teniendo en cuenta todos los requisitos mencionados anteriormente para poder llevar a cabo un cambio en los Tratados (unanimidad y ratificación de los 27), estos porcentajes demuestran claramente mi tesis.

⁷⁹ Alander, M., von Ondarza, N. y Russack, S. (eds.), “Managed expectations: EU Member States’ views on the Conference on the Future of Europe, EPIN Report de 3 de junio de 2021 (disponible en https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_03-2021_EPIN-Report_CoFoE_01.pdf; última consulta 31/03/2023).

El Informe divide a estos 18 Estados en tres grupos: En primer lugar, Europa septentrional, central y oriental, que abogan por una conferencia centrada en la aplicación de la actual agenda política en aras de una mayor integración europea. Por el contrario, Francia, Austria, Italia y Grecia se inclinan por acometer revisiones institucionales. Por último, distingue un tercer grupo (entre el que se encuentran Chequia y Letonia), que aprecian la CoFoE como una oportunidad de acercamiento de la Unión a sus ciudadanos y a la sociedad civil. En todo caso, “the emergence of 12 like-minded member states, strongly in favour of institutional status quo and existing policy initiatives, suggests that the Conference is unlikely to produce any revolutionary outcome”⁸⁰.

En 2020, doce Estados miembros (Austria, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Holanda, Eslovaquia y Suecia) firmaron un documento de enfoque común sobre la CoFoE. En éste expresaron: “We are determined to use the Conference to promote an effective and rules-based EU that delivers real, tangible solutions to the challenges that the EU is facing. This entails a focus on real policies and specific results – on the basis of the priorities already agreed to in the Strategic Agenda of the European Council. The Union framework offers potential to allow priorities to be addressed in an effective manner. The Conference’s structure should be lean, streamlined and avoid any unnecessary bureaucracy. It should not create legal obligations, nor should it duplicate or unduly interfere with the established legislative processes”⁸¹.

Es decir, casi la mitad de los Estados miembros respaldan una Conferencia que se cimiente en políticas reales y soluciones tangibles, sobre la base de las prioridades ya acordadas en la Agenda Estratégica del Consejo⁸². Defienden, por lo tanto, que la CoFoE no debe constituir un foro para que los Estados miembros debatan sobre una modificación

⁸⁰ *Ibid*, p.9.

⁸¹ Kingdom of the Netherlands, “Non-Paper on the Conference of Europe”, 24 de marzo de 2021 (disponible en <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-the-conference-on-the-future-of-europe>; última consulta 31/02/2023).

⁸² Estas prioridades son: 1. Proteger a los ciudadanos y las libertades; 2. Desarrollar una base económica sólida y dinámica; 3. Construir una Europa climáticamente neutral, ecológica, justa y social; 4. Promover los valores e intereses europeos en la escena mundial; Consejo Europeo, “Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024”, Comunicado de prensa de 20 de junio de 2019 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>; última consulta 31/03/2023).

de los Tratados⁸³. En su lugar, debe aprovecharse todo el potencial de los Tratados vigentes. De hecho, a pie de página de este documento, los doce EM indicaban expresamente que la CoFoE no debía entrar en el ámbito de aplicación del artículo 48 TUE.

Finlandia fue más allá y elaboró un informe basado en las prioridades políticas de la UE establecidas en el Programa de Gobierno. De la misma manera, Finlandia aboga (como en el enfoque común con los demás EM) por la aplicación de la Agenda Estratégica 2019-2024⁸⁴ y temas políticos sustantivos. Respecto a cuestiones institucionales, Finlandia opina que ello “would not bring the dialogue closer to the citizens”. En esta línea, “[a]mendments to the EU Treaties are not topical. At the moment, only a few Member States would be willing to open the Treaties. Finland considers that the main focus in EU activities should be on practical work to promote the EU’s key objectives. The present Treaties provide an effective framework for this. The Conference on the Future of Europe will facilitate an exchange of views on the EU’s challenges and long-term development needs”⁸⁵.

De esta forma, son pocos Estados los que se muestran abiertos o que tendrían en consideración una reforma de los Tratados. Francia y Alemania, entre ellos, firmaron otro documento acerca de sus objetivos en la CoFoE. También subrayan su prioridad de centrarse en políticas sustantivas. Sin embargo, también prevén (a diferencia de la mayoría) la posibilidad de reformas institucionales. No obstante, califica este punto como una cuestión transversal⁸⁶.

⁸³ Véase la posición de República Checa: “The Czech government holds a similar position towards the possibility of treaty change. The unofficial discourse is that unlike the Convention on the Future of Europe, the Conference a) is not a venue for member states to debate treaty change, and b) should not result in treaty change. The aim should instead be to find ways to make the EU more efficient within the existing treaty framework”. Del mismo modo “Bulgaria would not support linking the Conference to treaty changes, as it firmly believes that the full potential of the Lisbon Treaty must be used first. For Bulgaria, further European integration should remain an inclusive exercise and not allow the deepening of existing – or the creation of new – division lines within the EU.”

⁸⁴ Arauzo, E., “Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024”, Comunicado de Prensa Consejo Europeo de 20 de junio de 2019 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>; última consulta 31/02/2023)

⁸⁵ Government Report on EU Policy “Strong and united EU – towards a more sustainable European Union” de 28 de enero de 2021, p. 39 (disponible en <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162704>; última consulta 31/02/2023).

⁸⁶ Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines: (disponible en <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>; última consulta 31/02/2023): “Institutional issues could also be tackled as a cross-cutting issue [...]”.

Estos puntos de vista son cruciales, pues, como “amos de los Tratados”, la CoFoE sólo va a ser efectiva en tanto los Estados lo permitan. Es por ello, que cualquier cambio en políticas, instituciones o en los propios Tratados sólo se llevará a cabo si se aprueban e implementan por los 27. A la vista de las posiciones expuestas, esto no tiene pinta de ocurrir en tanto en esta encuesta de 18 son 12 los EM que se oponen a la modificación del Derecho originario.

Además, la Declaración conjunta de marzo de 2021 establecía que la finalidad de la CoFoE era “escuchar a los europeos y dar seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Conferencia, con pleno respeto de nuestras competencias y los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en los Tratados de la UE”⁸⁷. Como expuesto, las propuestas más controversiales comprometerían esta intención, pues la mayoría de ellas suponen una modificación de las competencias nacionales y de la UE y la vulneración *de facto* del principio de subsidiariedad.

CONCLUSIONES

En un entorno internacional tan incierto como el actual, marcado por la inestabilidad y la inseguridad, muchos actores políticos y académicos abogan por la necesidad de una reforma de los Tratados. Los más pesimistas (entre los que no me encuentro) proclamarán que este es un momento crítico para Europa.

Pero la Europa de hoy es más sabia, porque la Europa de hoy conoce su historia, conoce sus batallas y sus fisuras, pero también sus logros. La Europa de hoy posee las herramientas y la sabiduría para hacer frente a turbulencias, lo cual se refleja en las competencias que le han sido transferidas y reconocidas en los Tratados.

En este sentido, la Conferencia sobre el Futuro de Europa ha supuesto una oportunidad para “amalgamar en una voz única las opiniones y visiones de todo el demos europeo, [...] de hablar claro sobre a qué Europa aspiramos”⁸⁸.

⁸⁷ Costa, A., Sassoli, D y Von der Leyen, U., *op. Cit.*

⁸⁸ Albares Bueno, J. M., Prólogo en *El papel internacional de la Unión Europea: propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2021, p.9.

He querido realizar este ejercicio de reflexión en provecho de la próxima Presidencia española del Consejo en este segundo semestre de 2023. Creo que uno de los objetivos de la Presidencia española, que por cierto no veo reflejado en su programa, debería consistir en analizar y valorar todos los trabajos preparatorios desarrollados por la CoFoE.

De esta forma, creo que la Conferencia puede servir de orientación de nuevas políticas deseadas por los ciudadanos europeos, y, que, por ello, contribuirá a perfilar los principales retos de la Unión⁸⁹. De hecho, la propia Comisión ha anunciado la puesta en marcha de una serie de iniciativas para reforzar la democracia y el espacio público europeo, que encuentran su origen en la Conferencia, tales como: El portal «Díganos lo que piensa», que “ejercerá de ventanilla única para la participación ciudadana en línea y reunirá toda la información sobre los mecanismos de participación de los ciudadanos disponibles en la Comisión. Esta nueva plataforma en línea integrará los rasgos esenciales de la plataforma digital multilingüe de la Conferencia”. Por otro lado, “la Comisión permitirá que los paneles de ciudadanos puedan deliberar y formular recomendaciones antes de determinadas propuestas clave [...]. Cuando proceda, se incorporará a la evaluación de impacto un «informe ciudadano» que resumirá los resultados de esos procesos participativos y deliberativos. Cuando todos los participantes sean jóvenes, este informe se denominaría «evaluación de los jóvenes»”⁹⁰.

Sin embargo, la gran mayoría de las propuestas realizadas en la CoFoE, pueden hacerse, en expresión de la Profesora Rodríguez Prieto a “tratado constante”, o, lo que es lo mismo, con las disposiciones del Tratado de Lisboa⁹¹.

Lo hermoso del proyecto europeo, que hemos decidido recorrer en común es que está en constante movimiento. Mientras que los acontecimientos mandan, la historia instruye.

⁸⁹ Bühler, A., “Conference on the Future of Europe: a real chance for reform, or just a guide for policy-making?”, Heinrich Böll Stiftung, Bruselas, 5 de mayo de 2021 (disponible en <https://eu.boell.org/en/2021/05/05/conference-future-europe-real-chance-reform-or-just-guide-policy-making>; última consulta 31/03/2023).

⁹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Conferencia sobre el Futuro de Europa: Transformar la visión en acciones concretas”, Bruselas, 17 de junio de 2022, COM(2022) 404 final, p. 8. De hecho, el anexo de dicha Comunicación dedica las páginas 24-26 a toda una serie de iniciativas para aumentar la democracia europea e incluir a los ciudadanos europeos y agentes nacionales, regionales y locales en la toma de decisiones a escala de la Unión.

⁹¹ Rodríguez Prieto, V., “Avances parciales hacia el fortalecimiento de la Unión Europea”, en *Una Unión Europea necesitada de reforma: Hacia la tercera Convención Europea*, Marcial Pons, 2022, p. 148.

Como expresaba Jean Monnet en sus “Memorias”: Europa se construirá en la crisis. Carl J. Friedrich declaraba en una misma línea en “Europa, el surgimiento de una nación” que Europa avanzaba, aunque en ocasiones fuese a pasos de tortuga, pero avanzaba⁹².

Ahí está, en mi opinión el *quid* de la cuestión. Si los instrumentos del Tratado de Lisboa y su engranaje institucional son suficientes para dar respuesta a los desafíos mundiales y al papel protagonista de Europa o si, por el contrario, necesitamos *Penser l'Europe* como ya nos pedía Edgard Morín hacia varias décadas.

En esta línea coincido con el expresidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso “Sobre el Estado de la Unión de 2017”: “Europa no tiene vocación de inmovilidad. Nunca deberá tenerla. [...] Hemos empezado a arreglar el tejado europeo. Pero hoy y mañana, con paciencia, piso a piso, momento a momento, inspiración a inspiración, debemos seguir añadiendo nuevos pisos a nuestra Casa Europea”⁹³. Esta idea, plasmada ya en 1975 en el Informe Tindemans, tiene plena vigencia aún en el día de hoy.

La idea de “la Europa «paso a paso», el de la Europa posible y realista. Su esfuerzo imaginativo no se centra en la búsqueda abstracta de las estructuras finales que deberá adoptar la construcción de Europa, sino en la elección de los materiales adecuados que hay que ir integrando a la obra iniciada, en el convencimiento de que, cuando se hayan incorporado todos los elementos seleccionados por él, el edificio estará prácticamente construido y no faltará más que darle remate, poner la techumbre, redactar en suma la constitución europea que por el momento evita definir e incluso anunciar”⁹⁴. Esta es la idea de progresividad.

La revisión de los Tratados requiere, en primer lugar, un consenso básico de inicio, que, en mi opinión, a día de hoy, no existe; y, en segundo lugar, es un proceso muy largo, que puede generar muchas frustraciones.

⁹² Gil Benumeya, R., “Friedrich, Carl J.: Europa, el surgimiento de una nación (book review)”, *Arbor*, Tomo 87, nº 337, 1974, p.155.

⁹³ Discurso “Sobre el Estado de la Unión 2017” de Jean-Claude Juncker de 13 de septiembre de 2017 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165; última consulta 03/03/2023).

⁹⁴ Ferrán, G., “El informe Tindemans sobre la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol.3, nº 2, 1976, p. 328.

El proyecto del Tratado de Lisboa se inició en 2002 y entró en vigor en 2010, después de varios referenda fallidos. Esto son, ocho años⁹⁵. Por último, el requisito de la unanimidad para la aprobación de una revisión de los Tratados y para la entrada en vigor de los Tratados es una condición muy difícil de cumplir. Mi propuesta reside, por lo tanto y a la vista de este análisis, en reivindicar el valor del derecho derivado.

No obstante, no quería terminar este trabajo sin ofrecer una alternativa a la cuestión tan controvertida que supone el mantenimiento la regla de la unanimidad para la reforma de los Tratados. Aunque me declaro a favor de que las decisiones de más calado tengan que ser consentidas por todos los que conforman “el club”, pues se trata como reza el artículo 1 TUE de “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”. Es por ello que, a mi parecer, todos deben coincidir respecto de las cuestiones más importantes y sensibles.

Sin embargo, quiero proponer una alternativa en lo que a los requisitos de la modificación de los Tratados se refiere: Mantener la unanimidad para la aprobación de la reforma en la CIG, pero imponer una mayoría “supercualificada” para la entrada en vigor de la ratificación. En el caso de mi propuesta suprimiríamos la unanimidad en la ratificación por los 27 Estados miembros y la sustituiríamos por una entrada en vigor por mayoría súpercalificada, consistente en cuatro quintos de los Estados miembros que representasen cuatro quintas partes de la población total de la Unión Europea. Justifico esta iniciativa por el hecho de que un solo Estado miembro de la Unión no puede secuestrar una reforma acordada por el resto de los gobiernos, como ha sido el caso en rectificaciones anteriores (Dinamarca en Maastricht e Irlanda en varias ocasiones, por ejemplo).

Coincido, de esta forma con Araceli Mangas en el capítulo que escribe para el libro “El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa” dirigido por Francisco Aldecoa. Como europeístas, en ocasiones, sentimos la constante necesidad de “regar” el proyecto europeo, de cuidarlo, darle impulso: “Siempre pensando en la siguiente reforma, incluso cuando aún no hemos agotado las virtualidades de la anterior”. No hay que

⁹⁵ Como Latvia expresa en *Managed Expectations: EU Member States' views on the Conference on the Future of Europe*, p. 27: “As the Treaty of Lisbon showed, it took nine years from the Convention on the Future of Europe to conclude the treaty change, as the process was full of complexities. If, in the end, a conversation about possible treaty change arises, the position of Latvia remains to oppose it. If the other member states start the process, however, then the changes should only include what has been agreed upon in advance”.

olvidar, sin embargo, que “[l]a reforma de los tratados es un instrumento, no un fin en sí mismo. Europa ha estado obsesionada con las reformas, con renovar, mejorar y adecuar su base constitucional”. De esta forma, “las reformas siempre tienen un aire agónico en la Unión. Una Europa finita, terminada, es impensable. Hay pánico a no seguir avanzando en la construcción y *horror vacui* a una construcción «completada» que ahogue un proyecto de futuro en la certidumbre”⁹⁶. ¿La reformada Unión Europea debe ser siempre reformada? Una revisión de los Tratados sólo tiene sentido, a mi juicio, si hemos explorado a conciencia las posibilidades que tenemos dentro del marco vigente.

También en esta línea quiero recordar unas palabras del discurso “Sobre el Estado de la Unión 2017” del ex presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker. Al igual que la profesora Mangas, dilucide que los Tratados “solo son un medio para un fin, ni más, ni menos”. Asimismo, invoca que “[e]n lugar de parapetarnos detrás de llamamientos para cambiar los Tratados —algo que, de todas formas, es inevitable—, debemos primero dejar de pensar que para que algunos ganen otros deben perder. La democracia supone consenso. Y un buen acuerdo acaba por hacernos a todos ganadores. Una Unión más unida debe entender el consenso como el arte de salvar diferencias, no como una renuncia. La democracia no puede funcionar sin consenso. Europa no puede funcionar sin consenso”⁹⁷.

Es probable, por lo tanto, que la Unión Europea viva reformas de los Tratados en el futuro. Al fin, y al cabo, ello supone el curso natural de la realidad. Como defendería Hegel, la realidad no se puede concebir *ipso facto*, pues está en constante movimiento y en constante progreso. A medida que pase el tiempo, el europeísmo reivindicará cambios, alegando que la Unión ha cambiado. Y naturalmente, será cierto: habrá cambiado. Si echamos la vista atrás, comprobamos que muchas de las realidades hoy en vigor parecieron utópicas hace décadas. Pero es que a la construcción europea le es aplicable

⁹⁶ Mangas Martín, A., “Unión Europea: Regreso al futuro tras la pandemia” en *El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa*, Marcial Pons, 2020, pp. 164 y 165.

⁹⁷ Véase el discurso “Sobre el Estado de la Unión 2017” de Jean-Claude Juncker de 13 de septiembre de 2017 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165; última consulta 03/03/2023), donde también expresa: “Estos tres principios —libertad, igualdad y Estado de Derecho— deben seguir siendo los cimientos sobre los que construir una Unión más unida, más fuerte y más democrática. Cuando hablamos del futuro, la experiencia me dice que nuevos Tratados y nuevas instituciones no son la solución que los ciudadanos están buscando. Estos solo son un medio para un fin, ni más, ni menos. Quizá signifiquen algo para nosotros aquí, en Estrasburgo o en Bruselas. No significan mucho para nadie más. Solo me interesan las reformas institucionales si conducen a una mayor eficiencia en nuestra Unión Europea”.

lo que decía el poeta Alphonse De Lamartine, *l'utopie n'est qu'une vérité prématurée*. Sin embargo, resulta pertinente preguntarse si en este preciso instante, en el marco europeo actual, este viaje merece tantas alforjas. Yo tengo serias dudas. Pero estoy dispuesta a ser convencida de lo contrario.

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS DOCTRINALES

Albares Bueno, J. M., Prólogo en *El papel internacional de la Unión Europea: propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2021.

Aldecoa Luzárraga, F., “A los 70 años de la Declaración Schuman: El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa”, Marcial Pons, Madrid, 2020.

Aldecoa Luzárraga, F., “El papel internacional de la Unión Europea: propuestas para la Conferencia sobre el Futuro de Europa”, Los libros de la Catarata, Madrid, 2021.

Aldecoa Luzárraga, F., “La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha. Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo”, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022.

Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M., “La Europa que viene: El Tratado de Lisboa”, Marcial Pons, 2008.

Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M., “Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea”, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022.

Arcos Vargas, M., “El equilibrio institucional en la UE tras el Tratado de Lisboa: ¿Cuánto hemos cambiado!” en Hinojo Rojas, P., (Ed.), *Liber amoricum Profesor José Manuel Peláez Marón: Derecho Internacional y derecho de la Unión Europea*, 2012, pp. 71-92.

Borrel, J., Carnero, C. y López Garrido, D., “Construyendo la Constitución Europea: Crónica Política de la Convención”, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003.

Bru Purón, C.M., “La iniciativa ciudadana europea: Aproximación histórica y conceptual”, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2022.

Filibi, I., “La próxima Convención como mecanismo de avance hacia una Unión efectiva y que refuerce la democracia multinivel” en *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022, pp. 149-164.

Gómez Laorga, R., “La Conferencia sobre el Futuro de Europa: Cronología y Dificultades en la Convocatoria de un momento clave para el futuro de la Unión Europea” en *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha. Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2021, pp. 37-45.

Guinea Llorente, M., “El proceso de constitucionalización de la Unión Europea (2001-2004): La Convención Europea y el Tratado-Constitución”, Madrid, 2006.

Guinea Llorente, M., “La Conferencia sobre el futuro de la Unión Europea: Propuestas para reforzar la calidad democrática del sistema político europeo” en *La Conferencia sobre el Futuro de Europa en marcha. Una visión desde el Consejo Federal Español del Movimiento Europeo*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022, pp. 91-103.

Kaddous, C., “Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty” en *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* SpringerWienNewYork, 2008, pp. 205-221.

López Aguilar, J.F., “La Conferencia sobre el Futuro de Europa y la reforma de los tratados desde la perspectiva de la Comisión LIBE del Parlamento Europeo” en *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022, pp.170-193.

López Garrido, D., Rürup, L., Fonseca Morillo et al, “El estado de la Unión Europea. Reformar Europa en tiempos de guerra”, Lúa Ediciones, Madrid, 2022.

Mangas Martín, A., “Instituciones y Derecho de la Unión Europea”, Tecnos, 2020.

Mangas Martín, A., “Unión Europea: Regreso al futuro tras la pandemia” en *A los 70 años de a Declaración Schuman: El debate ciudadano en la Conferencia sobre el futuro de Europa*, Marcial Pons, 2020, pp. 158-168.

Manzella, A., “Passagi Costituzionali”, il Mulino, 2023.

Martín Rodríguez, G., “La construcción del Tratado constitucional de la Unión Europea: Los Grupos de Trabajo de la Convención”, Tesis Doctoral, Madrid, 2018.

Martín Rodríguez, P. J., “El Estado de Derecho en la Unión Europea”, Marcial Pons, Madrid, 2021.

Mella, A., “Un sistema electoral nuevo para una Europa nueva: La inclusión de las listas transnacionales” en *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2022, pp. 208-213.

Méndez de Vigo, I., “El Rompecabezas: Así redactamos la Constitución Europea”, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

Milner, F. y Kölliker, A., European Commission Forwards Studies Unit, “How to make use of Closer Cooperation? The Amsterdam Clauses and the Dynamic of European Integration”, Working Paper, 2000, p. 15, nota 30.

Ordoñez, I., “La UE ante el desafío de liderar la coordinación global de la pandemia en el marco del G20” en *A los 70 años de a Declaración Schuman: El debate ciudadano en la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Marcial Pons, Madrid, 2020, pp. 89-96.

Sarmiento, D., “El Derecho de la Unión Europea”, Marcial Pons, Madrid, 2022.

Rodríguez Prieto, V., “Avances parciales hacia el fortalecimiento de la Unión Europea”, en *Una Unión Europea necesitada de reforma: Hacia la tercera Convención Europea*, Marcial Pons, 2022, pp. 139-148.

Walter, C., “Interactions between International and National Norms: Towards an Internationalized Concept of Militant Democracy” en *Militant Democracy – Political Science, Law and Philosophy*, 2018, pp. 79-95.

DOCUMENTOS OFICIALES

Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Conferencia sobre el Futuro de Europa: Transformar la visión en acciones concretas”, Bruselas, 17 de junio de 2022, COM(2022) 404 final.

Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, Von der Leyen, U., “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: mi agenda para Europa: orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024”, Oficina de Publicaciones, 2019.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Conferencia sobre el Futuro de Europa: Transformar la visión en acciones concretas”, Bruselas, 17 de junio de 2022, COM(2022) 404 final.

Conferencia sobre el Futuro de Europa, “Informe sobre el resultado final”, 2022.

Costa, A., Sassoli, D y Von der Leyen, U., “Declaración conjunta relativa a la Conferencia sobre el futuro de Europa. Colaborar con los ciudadanos por la democracia: Construir una Europa más resiliente” de 10 de marzo de 2021.

Von der Leyen, U., “Opening statement in the European Parliament Plenary session by Ursula von Der Leyen, candidate for President of the European Commission”, Strasbourg, 16 de julio de 2019.

RECURSOS DE INTERNET

Alander, M., von Ondarza, N. y Russack, S. (eds.), “Managed expectations: EU Member States’ views on the Conference on the Future of Europe, EPIN Report de 3 de junio de 2021 (disponible en https://www.swp-berlin.org/publications/products/arbeitspapiere/WP_03-2021_EPIN-Report_CoFoE_01.pdf; última consulta 31/03/2023).

Arauzo, E., “Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024”, Comunicado de Prensa Consejo Europeo de 20 de junio de 2019 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>; última consulta 31/02/2023).

Asuntos de la Unión, *Qué puede hacer la UE ante la vulneración de los valores europeos (infografía)*, Noticias del Parlamento Europeo, de 27 de febrero de 2018 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/que-puede-hacer-la-ue-ante-la-vulneracion-de-los-valores-europeos-infografia>; última consulta 7/04/2023).

Bühler, A., “Conference on the Future of Europe: a real chance for reform, or just a guide for policy-making?”, Heinrich Böll Stiftung, Bruselas, 5 de mayo de 2021 (disponible en <https://eu.boell.org/en/2021/05/05/conference-future-europe-real-chance-reform-or-just-guide-policy-making>; última consulta 31/03/2023).

Comisión Europea, “La Comisión Europea presenta un marco para salvaguardar el Estado de Derecho en la Unión”, Comunicado de prensa, 11 de marzo de 2014 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_14_237; última consulta 31/02/2023).

Conference on the Future of Europe. Franco-German non-paper on key questions and guidelines (disponible en <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>; última consulta 31/02/2023).

Conferencia sobre el Futuro de Europa – Cronología (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/conference-on-the-future-of-europe/timeline-conference-on-the-future-of-europe/>; última consulta en 07/02/2022).

Consejo Europeo, “Cómo coordina el Consejo la respuesta de la UE a las crisis” (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/ipcr-response-to-crises/>; última consulta 31/03/2023).

Consejo Europeo, “Una nueva Agenda Estratégica para 2019-2024”, Comunicado de prensa de 20 de junio de 2019 (disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>; última consulta 31/03/2023).

Discurso “Sobre el Estado de la Unión 2017” de Jean-Claude Juncker de 13 de septiembre de 2017 (disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_17_3165; última consulta 03/03/2023).

Government Report on EU Policy, “Strong and united EU – towards a more sustainable European Union” de 28 de enero de 2021 (disponible en <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162704>; última consulta 31/02/2023)

Kingdom of the Netherlands, “Non-Paper on the Conference of Europe”, 24 de marzo de 2021 (disponible en <https://www.permanentrepresentations.nl/documents/publications/2021/03/24/non-paper-on-the-conference-on-the-future-of-europe>; última consulta 31/02/2023).

Klosidis, K. y De Ryck, S., “Conferencia sobre el Futuro de Europa: los ciudadanos esperan más de la UE”, Notas de prensa del Parlamento Europeo, 2022 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20221128IPR58022/conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-los-ciudadanos-esperan-mas-de-la-ue>; última consulta 10/04/2023).

Kurrer, C., “La salud pública: Fichas temáticas sobre la Unión Europea”, diciembre 2022 (disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/49/la-salud-publica>; última visita 14/03/2023).

Melander, I. y Lough, R., “Presidente francés Macron pide aumentar la cooperación para renovar la Unión Europea”, Thomson Reuters, 26 de septiembre de 2017 (disponible en <https://www.reuters.com/article/francia-macron-ue-idLTAKCN1C127G-OUSLT>; última consulta 07/02/2023).

Macron, E., “For European Renewal”, 4 de marzo de 2019 (disponible en <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal>; última consulta 07/02/2023).

Schuman, R., “Declaración del 9 de mayo de 1950”, (disponible en https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es; última consulta 06/02/2023).

Sokolska, I., “El Tratado de Niza y la Convención sobre el Futuro de Europa”, Fichas técnicas sobre la Unión europea, 2023 (disponible en https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.4.pdf; última consulta 03/03/2023).

Web oficial de la Unión Europea, “Revisión de los tratados de la Unión Europea” (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/revision-of-eu-treaties.html>; última consulta 04/03/2023).

LEGISLACIÓN

Conclusiones del Consejo Europeo en las reuniones del 23 y 34 de junio de 2022, Bruselas, EUCO 24/2, CO EUR 21 CONCL 5.

European Parliament legislative resolution of 3 May 2022 on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that Decision (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP).

Propuestas y medidas conexas específicas incluidas en el informe sobre el resultado final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa: evaluación técnica preliminar actualizada de la Secretaría General del Consejo, de 30 de noviembre de 2022.

Report on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that decision, de 4 de abril de 2022.

Resolución de 19 de noviembre de 1997 sobre el Tratado de Amsterdam (CONF 4007/97 - C4-0538/97) A4-0347/97.

Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias.

Resolución del Parlamento Europeo, de 4 de mayo de 2022, sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados.

Reglamento interno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, 2021.

Secretaría General, “Programa de trabajo de la Comisión para 2023”, Comisión Europea, 18 de octubre de 2022.

Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. Protocolos. Anexos. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa. DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010, pp. 1 a 388.

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Declaraciones Adoptadas Por La Conferencia. Declaración relativa al futuro de la Unión.

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS – Protocolo (nº 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. *Diario Oficial n° 115 de 09/05/2008 p. 0203 – 0205.*

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea - PROTOCOLOS - Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. *Diario Oficial n° 115 de 09/05/2008 p. 0206 – 0209.*

ARTÍCULOS DE REVISTA

Aranda Álvarez, E. “El fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: la incorporación del Early Warning System”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, nº. 15, 2004, pp. 271-293.

Ares Castro-Conde, C., y Mangana Ríos, A. “Elecciones Al Parlamento Europeo Y Programas De Los Partidos Nacionales: Estudio Exploratorio De España (1987-2019)”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 66, 2022, pp. 63-99.

Closa, C., “El libro sobre la Gobernanza”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº. 119., 2003, pp. 485-503.

Crum, B., “Why the European Parliament lost the *Spitzenkandidaten*-process”, *Journal of European Public Policy*, nº 30:2, 2023, pp. 193-213.

Ferrán, G., “El informe Tindemans sobre la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol.3, nº 2, 1976, pp. 327-348.

García-Berdoy, P., “El futuro de la Unión: una integración circunspecta”, Documento de Trabajo: Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales, *CEU Ediciones y Real Instituto Universitario de Estudios Europeos*, nº 127 / 2022, 2022.

Geerlings, J., “Matrimonio y familia en el ordenamiento jurídico europeo”, *Revista De Derecho Político*, nº 68, 2007, p. 326.

Gil Benumeya, R., “Friedrich, Carl J.: Europa, el surgimiento de una nación (book review)”, *Arbor*, Tomo 87, nº 337, 1974, p.155.

Gómez-Aguado, A. C., “La evolución de la Pesc y su relación con la Pesd a través de los tratados: especial referencia a las novedades adoptadas por el tratado de Lisboa”, *Boletín de Información*, 2012, nº 323, pp. 69-97.

Mangas Martín, A., “Defensa del Estado de Derecho por la Unión Europea: La rebeldía de Polonia a la independencia judicial”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, nº 99, 2022, pp. 527-547.

Mangas Martín, A., “El nuevo equilibrio institucional en tiempos de excepción”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 50, 2015, pp.13-42.

Mangas Martín, A., “La Conferencia sobre el Futuro de Europa: Razones para un espacio de diálogo ciudadano”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, pp. 389-402.

Marco Peñas, E., “Derecho "en" y "tras" la pandemia. Los mecanismos de apoyo de la UE para hacer frente a la crisis de la COVID-19: el alcance de la solidaridad entre los Estados miembros de la UE”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, ISSN 1575-8427, nº Extra 1, 2021, pp. 353-371.

Oreja Aguirre, M., “Los orígenes de la Unión Europea y el concepto de Europa Federal”, *Pliegos de Yuste*, nº 16, 2015, pp. 33-45.

Pérez-Bustamante, R., “La Unión Europea”, *Mediterráneo Económico*, nº 22, 2012, pp. 225-238.

Rodrigo de Castro, L., “Listas transnacionales en las elecciones al Parlamento Europeo ¿una prioridad?”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 79, 2022, pp. 441-456.

Rodríguez Bereijo, A., “La carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”, *Encuentros multidisciplinares*, vol. 24, nº 71, 2022, pp. 1-15.

Sáenz-Francés San Baldomero, E., “El Futuro. Europa y el país desconocido”, *Repositorio de la Universidad Pontificia Comillas*, 2018.

JURISPRUDENCIA

Dictamen del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996. Adhesión de la Comunidad al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Dictamen 2/94.

Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2021, *Asociația “Forumul Judecătorilor din România”*, C-83/19, EU:C:2021:393.