

Capítulo 1

EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Pilar Mellado Prado

1. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: ANTECEDENTES

Decía Jean Monnet que *“Europa se hará en las crisis y (Europa) será la suma de las soluciones que a esas crisis se den”*. Esta afirmación ha resultado ser tan cierta que incluso podemos decir que la historia de la Unión Europea es la historia de una policrisis.

En los últimos años, la Unión Europea ha afrontado, con más o menos éxito, las sucesivas crisis de refugiados llegados de países en guerra; la crisis económica de la zona euro; la pujanza alarmante de partidos de extrema derecha en muchos de sus Estados miembros (Francia, Holanda, Alemania, Suecia, Austria, Italia, España); los nacionalismos autoritarios instalados en el poder en Hungría y Polonia; la salida del Reino Unido de la Unión Europea el 31 de enero de 2020 después de 47 años de permanencia; y también en 2020, la pandemia de Covid-19 que supuso una gravísima crisis sanitaria y provocó una desaceleración de la economía europea sin precedentes. Pero lo peor estaba por llegar: el 24 de febrero de 2022, Rusia invadió Ucrania devolviendo de nuevo la guerra a suelo europeo y provocando, en solo una semana, el mayor éxodo de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. La guerra desatada por Putin en Ucrania es la crisis más grave que ha conocido Europa en estos 77 años de paz. La Unión Europea actuó contra el gobierno ruso sin titubear (con sanciones económicas y enviando material bélico a Ucrania), cohesionada y unida como pocas veces antes, incluso en el plano migratorio, activando por primera vez, después de 21 años, la *Directiva de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas*, de 20 de julio de 2001¹.

¹ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento

Quizás, ese auténtico sentimiento de identidad europea se conforme en estos momentos tan difíciles que nos hacen mirar al pasado con incredulidad y ver borroso e incierto el futuro.

El proyecto europeo ha estado sometido desde sus orígenes a numerosas tensiones. Pero hay algo que preocupa especialmente: la desafección de los ciudadanos de la Unión hacia ese proyecto, para muchos convertido en un laberinto burocrático e ineficaz. Seguramente, de esa desafección sean responsables en gran medida las instituciones europeas, pero también los gobiernos nacionales que no son capaces de transmitir la confianza necesaria.

1.1. La fundación de las Comunidades Europeas

Conocer el pasado, el proceso de formación de la hoy Unión Europea es absolutamente necesario para poder entender el presente y afrontar el futuro, ya que una de las razones fundamentales que siempre ha dificultado la consolidación política de la Unión Europea reside en las condiciones peculiares que presidieron su nacimiento y desarrollo. A diferencia de otras organizaciones como el propio Estado, que han ido surgiendo en el devenir histórico, fruto de la confluencia de diversos factores, la Unión Europea fue desde sus inicios la meta de una planificación estrictamente racional: del establecimiento de lazos sólidos entre los intereses económicos de naciones tradicionalmente enfrentadas, se esperaba la creación de una mutua y estrecha dependencia que conduciría, necesariamente, a una correlativa aproximación política y, en último término, a un gobierno común.

Pero este planteamiento original se vio alterado no solo por las servidumbres de la dinámica propia de todo proceso unificador, sino también por las exigencias dimanantes de la ampliación de su ámbito y la alteración de las condiciones externas al propio proyecto. Porque esa unificación de la base material –el establecimiento de un mercado único y la unión económica y monetaria– no acaba de reflejarse –como pretendían J. Monnet y R. Schuman– en el plano político o superestructural, donde cada intento de apoderamiento de las instancias de gobierno de la Unión tropieza con la resistencia de los Estados miembros, muy celosos de sus competencias.

Aunque los antecedentes del proyecto europeo pueden remontarse a principios del siglo XX, cuando Europa pierde su papel hegemónico en el mundo tras la

de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212, de 7 de agosto de 2001). La aplicación de esta Directiva se activó a través de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE, con el efecto de que se inicie la protección temporal. Con este mecanismo se ofrece protección a los refugiados en ámbitos como los permisos de residencia y trabajo, el acceso a la vivienda, la asistencia social y médica; y a los menores, el derecho a educación.

“Gran Guerra”², la devastación provocada por la Segunda Guerra Mundial fue el detonante que impulsó el proyecto de integración europea.

En la primavera de 1948 se producen dos acontecimientos decisivos para el comienzo del proceso de construcción europea: en el terreno de las ideas, la celebración en La Haya del *Congreso por Europa*, en mayo de 1948, en el que se impulsaba la creación de una unión europea; y en el ámbito de la cooperación económica, la constitución, en abril de 1948, de la *Organización Europea de Cooperación Económica*, encargada de administrar los fondos norteamericanos del Plan Marshall y de elaborar un programa de reconstrucción europea.

Pero el paso definitivo se produjo el 9 de mayo de 1950, en el Salón del Reloj del Quai D’Orsay, cuando el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, ofreció a Alemania –en una propuesta que se conoce como la *Declaración Schuman*– la puesta en común de las producciones de carbón y de acero bajo una Alta Autoridad común, con el fin de acabar con el enfrentamiento secular de Francia y Alemania por el control de las regiones productoras de industria pesada de la cuenca del Rhur. Esta propuesta estaba abierta a otros países europeos y su objetivo final iba más allá de lo puramente económico: “sentar las bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz”³. Casi un año después, el 18 de abril de 1951, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo firman en París el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero* (CECA). El Reino Unido decidió quedarse al margen, en parte por sus compromisos con los países de la Commonwealth, en parte por su insularidad militante frente a los problemas del continente, pero sobre todo por su aversión a toda cesión de soberanía. El Tratado CECA entró en vigor el 24 de julio de 1952 por un período limitado de 50 años, por lo que expiró el 23 de julio de 2002⁴.

El 30 de agosto de 1954, el proyecto de crear una Comunidad Europea de Defensa (*Plan Pleven*) fracasó al ser rechazado por la Asamblea Nacional francesa, con lo que parecía quedar patente que no era posible avanzar en la integración política sin ampliar las bases de la cooperación económica, menos sujeta a las resistencias nacionales. Y este fracaso pareció marcar, en principio, la reunión en Messina (Sicilia) de los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros de la CECA en junio de 1955.

² El escritor y político austríaco, Richard N. Coudenhove-Kalergi, creador del movimiento paneuropeo, mantuvo en sus escritos desde 1922 que tras la I Guerra Mundial, sería inevitable otra confrontación si Europa no superaba sus divisiones y se unía. Su obra *Pan-Europa* se publicó en Viena en 1923 y se puede considerar un libro profético. Coudenhove-Kalergi propuso el primer proyecto moderno de una Europa unida. Véase la traducción al español de su obra *Pan-Europa* en Ediciones Encuentro, Madrid 2010.

³ Déclaration de Robert Schuman, 9 mai 1950. Documento incorporado por Ch. Zorgbibe en *Histoire de la construction européenne*, 2ème édition, PUF, Paris 1997, p. 39.

⁴ Véase Ahijado, M. y Ahijado, A.: *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, Editorial Pirámide, Madrid 2001.

Sin embargo, la Conferencia de Messina relanzará el proceso de integración europea al aceptar la propuesta de los tres países del BENELUX –defendida por el ministro holandés– sobre la creación de un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y trabajadores. Asimismo, en Messina se encargará el análisis de esta propuesta a un Comité de Expertos presidido por el ministro belga de Asuntos Exteriores, Paul-Henri Spaak.

El Comité se reunió por primera vez el 9 de julio de 1955 en el castillo de Val-Duchesse, cerca de Bruselas. El 6 de septiembre de 1955, Spaak presentó un primer informe a los Ministros de Asuntos Exteriores de la CECA, y el 23 de abril de 1956, el informe final del Comité Spaak contenía dos proyectos: la creación de un mercado común a través de una Comunidad Económica Europea (CEE) y la creación de una Comunidad Europea de la Energía Atómica (más conocida como EURATOM) cuyos Tratados constitutivos se firmaron en Roma el 25 de marzo de 1957 y entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

El *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea* (CEE) prevé la creación de un mercado común basado en la libre circulación de personas, servicios, bienes y capitales; de una unión aduanera, basada en la eliminación de los derechos de aduana, las restricciones y otras medidas de efecto equivalente entre los Estados miembros, y el establecimiento de una tarifa o arancel aduanero exterior común; y el desarrollo de políticas comunes, como la política agrícola común, la política común de transportes y la política comercial común, íntimamente ligada a la unión aduanera. Por su parte, el *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica* (EURATOM) tiene como objetivo la puesta en común de las industrias nucleares de los Estados miembros.

Por primera vez en la historia, el objetivo de los Tratados entre Estados europeos no era, como había ocurrido durante siglos, delimitar las fronteras entre ellos o establecer el poder de uno sobre otro. El propósito de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas era fortalecer los vínculos entre los países europeos, y entre sus pueblos, con el fin de perpetuar la paz en el continente a través de la democracia y el respeto de los derechos humanos⁵.

En 1958, el cambio de régimen político en Francia con la llegada de la V República y el general De Gaulle a su cabeza supuso un giro en la concepción del incipiente proceso de construcción europea. Las ideas gaullistas sobre el poder chocaban frontalmente con los dos postulados clave de la integración europea: la supranacionalidad frente a la cooperación intergubernamental tradicional, y la alianza de la Europa occidental con los Estados Unidos a través de la OTAN.

Por eso, cuando en 1961 el Primer Ministro británico H. McMillan presentó formalmente la solicitud del Reino Unido para adherirse a las Comunidades Europeas –después de comprobar que ni la Commonwealth ni el Espacio Europeo de Libre

⁵ Piris, J.C.: *El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Marcial Pons, Madrid 2006, p. 33.

Comercio eran suficientes para las exportaciones británicas— junto a Dinamarca, Irlanda y Noruega⁶, no puede sorprendernos que De Gaulle vetara su entrada. Entre otras razones, para el presidente francés, el Reino Unido estaba demasiado ligado a los Estados Unidos.

Finalmente, y tras dos vetos del presidente De Gaulle, el Reino Unido se adhirió, junto a Irlanda y Dinamarca, a las Comunidades Europeas en 1973. Posteriormente, se produjo la incorporación de Grecia en 1981; y en 1986, España y Portugal. En 1995 la cifra de Estados miembros llegó a 15 con la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria, tras rechazar el pueblo noruego, por segunda vez, su incorporación a las Comunidades Europeas. Unos años más tarde, y como consecuencia principalmente de la extinción de la URSS, se produjo la mayor y más heterogénea de las ampliaciones de la Unión Europea, con la adhesión el 1 de mayo de 2004, de diez nuevos Estados (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta); y el 1 de enero de 2007, con la incorporación de Bulgaria y Rumanía. Por último, el 1 de julio de 2013 se hizo efectiva la adhesión de Croacia. Así pues, desde la salida del Reino Unido el 31 de enero de 2020, la Unión Europea cuenta con 27 Estados miembros⁷.

Desde la entrada en vigor del *Tratado CECA* en 1952 hasta la adopción del *Acta Única Europea* en 1986, transcurrirán más de treinta años de laboriosa construcción del proyecto europeo, un tiempo dilatado en el que las Comunidades sufrirán algunas importantes transformaciones y crisis. De entre ellas destaca por su importancia la denominada “*crisis de la silla vacía*”, provocada por Francia entre julio de 1965 y enero de 1966, a la que puso fin el conocido como *compromiso de Luxemburgo*. La llamada “*crisis de la silla vacía*” fue la crisis más grave de la Europa de los 6 y se produjo cuando Francia decidió, el 30 de junio de 1965, ausentarse del Consejo de Ministros y no participar más en las decisiones comunitarias. El pretexto fue una propuesta de Reglamento presentada por el entonces Presidente de la Comisión, W. Hallstein, cuyo objetivo era asegurar la financiación de la política

⁶ El 25 de septiembre de 1972, el 53,5% de los ciudadanos noruegos rechazó la adhesión a las entonces Comunidades Europeas. Y el 28 de noviembre de 1994, el 52,5% de los electores noruegos volvió a reiterar su rechazo a unirse al proyecto europeo. Véase Revenga, L.: “Las relaciones entre la Unión Europea y Noruega: ¿un modelo para otros Estados?”, en *Documentos de opinión* del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 108/2021, 1 de octubre de 2021.

⁷ En el momento de escribir estas líneas, los Estados candidatos a la adhesión son Albania, la República de Macedonia del Norte, Montenegro, Serbia, Turquía, Ucrania y Moldavia. Estados solicitantes son Bosnia-Herzegovina y Kosovo. Tras la agresión rusa en febrero de 2022, Ucrania junto a Georgia y Moldavia (que también sufren desde hace años los envites de Rusia) enviaron su solicitud y, en cuestión de horas, lograban el respaldo político del Parlamento y la Comisión para comenzar la carrera de la adhesión. Unos días después, el Consejo Europeo informal de Versalles daba también su visto bueno a ese primer paso. El 23 de junio de 2022, el Consejo Europeo concedió a Ucrania y Moldavia el estatus de países candidatos a la Unión Europea, y reconoció “la perspectiva europea” de Georgia pero no le otorgó el estatus de Estado candidato. Este reconocimiento no significa que la adhesión vaya a ser fácil ni rápida. Y seguramente habrá que buscar fórmulas nuevas de “asociación privilegiada” o reforzar una integración “a varias velocidades”.

agrícola común con recursos propios. Pero la causa era más profunda: el general De Gaulle no quería someterse a la votación por mayoría cualificada en el seno del Consejo, cuyas primeras decisiones debían aplicarse a partir del 1 de enero de 1966. Después de seis meses de ausencia, los representantes franceses aceptaron el llamado *compromiso de Luxemburgo*, un acuerdo político adoptado por el Consejo de la Comunidad Económica Europea el 30 de enero de 1966, en virtud del cual cuando hubiera que adoptar una decisión por mayoría cualificada, cualquier Estado miembro podría usar el derecho de veto si invocaba un “interés nacional esencial” y el Consejo se “esforzaría, dentro de un plazo razonable, por alcanzar soluciones que pudieran ser adoptadas por todos los miembros del Consejo, respetando sus intereses mutuos y los de la Comunidad”.

Esta situación, que obstaculizó durante años el proceso decisorio comunitario al recurrirse frecuentemente a la amenaza de veto por asuntos menores, quedó corregida por el *Acta Única Europea* en 1986, que amplió el campo de competencias comunitarias que podían ser objeto de decisiones mayoritarias.

2. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: PROFUNDIZACIÓN Y AMPLIACIÓN

El objetivo esencial del *Acta Única Europea* –firmada en Luxemburgo el 28 de febrero de 1986– era la realización de un espacio sin fronteras interiores que asegurara la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, treinta años después de la creación de la Comunidad Económica Europea. De hecho, el *Acta Única* ponía de manifiesto las insuficiencias del Tratado de Roma: los derechos de aduana habían sido abolidos, pero las fronteras materiales no habían desaparecido.

El Libro Blanco “*La consecución del Mercado Interior*”, redactado por la Comisión Europea, presidida entonces por Jacques Delors, fue el pistoletazo de salida de esta reforma de los Tratados fundacionales. Aprobado en mayo de 1985 por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Milán, el Libro Blanco se basaba en la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el *asunto Cassis de Dijon* de 20 de febrero de 1979. El Tribunal intentó reducir el fuerte proteccionismo que marcó la década de los 70, al afirmar que cualquier producto legalmente fabricado y comercializado en uno de los Estados miembros debe, en principio, poder ser introducido en cualquier otro Estado miembro, salvo “exigencias imperativas, como por ejemplo, la protección de la salud pública”.

Así pues, el *Acta Única Europea* revitalizó el mercado común, además de preparar las instituciones para la adhesión de España y Portugal.

Por su parte, el *Tratado de Maastricht*, denominado oficialmente *Tratado de la Unión Europea*, firmado el 7 de febrero de 1992 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de noviembre de 1993, fue el primer paso para la integración europea al crear la Unión Europea, organización política superior a las Comunidades. Modificó los

Tratados de las Comunidades Europeas con la clara intención de incrementar el protagonismo de la Unión Europea en *política exterior y seguridad común* y con la pretensión de una mayor colaboración de los Estados miembros en los ámbitos de justicia e interior. Además, el Tratado creó una *ciudadanía europea*, es decir, un marco de derechos y deberes suplementarios para los ciudadanos de los Estados miembros; puso en marcha la instauración de una *Unión Económica y Monetaria*; reforzó las competencias del Parlamento Europeo, y extendió las políticas comunitarias a nuevos temas como la sanidad, el medio ambiente, la cultura, etc.

Pero la necesidad de dar respuesta a varias cuestiones pendientes –como los derechos de los ciudadanos europeos y el reforzamiento del carácter democrático de las instituciones europeas– puso en marcha poco tiempo después la Conferencia Intergubernamental (CIG)⁸ de 1996, de la que nació el *Tratado de Ámsterdam*, que, aunque no respondió a las expectativas que se habían creado, dio algunos pasos significativos en la construcción europea; entre otros, otorgando un mayor relieve al Parlamento Europeo, comunitarizando el acervo de *Schengen*, permitiendo la cooperación reforzada entre Estados miembros, o incorporando el empleo entre las políticas comunitarias.

Pero si echamos la vista atrás, resulta evidente que la Unión Europea debió enfrentarse prematuramente, en la CIG de 1996 para la reforma del Tratado de Maastricht, a la necesidad de conseguir un sistema organizativo sencillo, transparente y eficaz. No parece que el Tratado de Ámsterdam lo consiguiera. Y lo cierto es que si no se conseguía una reforma institucional en profundidad antes de que se produjera la siguiente ampliación de la Unión a 12 nuevos Estados, no podríamos evitar que perdiera su naturaleza y se originara, previsiblemente, un bloqueo institucional irreversible. Conviene recordar que en el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1998, los Quince dejaron claro que esta reforma institucional era una “cuestión previa para la ampliación”.

En este sentido, el *Protocolo nº 11 anejo al Tratado de Ámsterdam sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea*, disponía que “al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la U.E. exceda de veinte, se convocará una Conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones”.

Cumpliendo este mandato, el Consejo Europeo de Colonia, de junio de 1999, acordó convocar para primeros del año 2000 una Conferencia Intergubernamental, con el fin de resolver las cuestiones institucionales que quedaron pendientes en el Tratado de Ámsterdam y que requerían una solución antes de la próxima ampliación de la Unión. Así, el objetivo fundamental del que sería el *Tratado de Niza* era

⁸ Las Conferencias Intergubernamentales son reuniones de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros que se celebran para debatir, negociar y acordar modificaciones de los Tratados.

posibilitar la ampliación de la Unión a doce nuevos Estados miembros, tal y como se había acordado en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999.

Pues bien, antes de cumplirse un año de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 14 de febrero de 2000 se inauguró en Bruselas, bajo Presidencia portuguesa, dicha Conferencia Intergubernamental, que finalizó sus trabajos en diciembre del mismo año, bajo Presidencia francesa.

La imprescindible reforma de las instituciones para adaptarlas a la mayor y más heterogénea ampliación de la Unión Europea reabría en la CIG 2000 un debate delicado, aparcado deliberadamente en la CIG de 1996, sobre varios puntos esenciales determinados ya por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999:

- El tamaño de la Comisión.
- La reponderación de los votos de los Estados miembros en el Consejo.
- La ampliación de las votaciones por mayoría cualificada en el seno del Consejo.
- Y las cooperaciones reforzadas.

De esta forma, las negociaciones del Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 tenían como principal objetivo completar lo que el Tratado de Ámsterdam no pudo lograr (los famosos “*flecos de Ámsterdam*”).

El objetivo central de los cinco grandes Estados miembros (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia y España) era hacer frente al creciente deterioro de su peso específico, siendo los países más poblados –deterioro ya iniciado en el momento de concluirse la ampliación de 12 a 15 miembros– y que se aceleraría irreversiblemente con la entrada de 11 países pequeños del Este de Europa y del Mediterráneo, y de solo uno grande (Polonia).

Pero el nuevo Tratado –firmado por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros el 26 de febrero de 2001 en la ciudad francesa de Niza⁹– concluyó, solo en parte, la reforma institucional de la Comisión Europea y del Consejo, y no contentó a casi nadie por considerar que era insuficiente, lo que provocó que la CIG 2000 concluyera sus trabajos en un ambiente enrarecido y tenso. De ahí la petición de que se aprobara una *Declaración sobre el futuro de la Unión*, aneja al Acta Final de la CIG de Niza (conocida como *Declaración de Niza*). En ella, la Conferencia Intergubernamental solicitaba un debate más amplio y profundo sobre el desarrollo futuro de la Unión Europea, planteando cuatro cuestiones:

- La forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad.

⁹ El Tratado de Niza entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

- El Estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza.
- La simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin modificar su significado.
- La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura institucional europea.

2.1. La *non nata* Constitución Europea

En el segundo semestre de 2001, la Presidencia belga decidió acelerar el proceso y el Consejo Europeo, reunido en la ciudad belga de Laeken en diciembre de 2001, acordó la conocida como *Declaración de Laeken*, que marcaba el camino para abordar las cuestiones planteadas en la *Declaración de Niza*.

La *Declaración de Laeken* se hacía eco del malestar del Parlamento Europeo por la forma tradicional de reformar los Tratados, siempre “a puerta cerrada”, y sobre todo, del sentimiento de descontento y desafección de los ciudadanos de la Unión hacia el proyecto europeo, palpable claramente en los índices de participación en las elecciones al Parlamento Europeo¹⁰. Además, los gobernantes europeos seguían teniendo muy presente el “no” de los daneses al Tratado de Maastricht en 1992, y el “no” de los irlandeses al Tratado de Niza en 2001.

Con este proceso se pretendía mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximarlas a los ciudadanos de los Estados miembros. Pero en la *Declaración de Laeken* se acordó también que, con carácter previo a la Conferencia Intergubernamental, se constituiría una *Convención* (que comenzó sus trabajos el 28 de febrero de 2002, bajo Presidencia española) con el fin de preparar el proyecto de reforma de los Tratados. El mandato de esta Convención era bastante impreciso. Por un lado, la Convención tenía “el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles” y, por otro, debía establecer “un documento final que podrá comprender bien diferentes opciones, precisando el apoyo que hubieran recibido, bien recomendaciones en caso de consenso.” Este documento final serviría de “punto de partida para los debates de la Conferencia Intergubernamental que adoptará las decisiones definitivas”.

¹⁰ La participación en las elecciones al Parlamento Europeo pasó del 63% en 1979 al 49,5% en 1999, obviando los Estados miembros en los que el voto es obligatorio (Fuente: PE <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>).

La *Convención sobre el futuro de Europa*¹¹, al igual que la convocada anteriormente para la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales, iniciaba una nueva etapa en el proceso de integración europea, al constituir un nuevo método de reforma de los Tratados, un método híbrido entre el derecho diplomático del siglo XIX, es decir, de la negociación de los Tratados a puerta cerrada, y el inicio de la participación activa en el debate de la reforma de instituciones que solo difícilmente podían hacerse oír en épocas anteriores, como el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, e incluso, al menos aparentemente, la sociedad civil. De esta forma, por primera vez en la historia de la Unión Europea, el proceso de reforma de los Tratados no sería obra exclusiva de los Estados miembros en una Conferencia Intergubernamental, aunque evidentemente estos siempre tendrían la última palabra.

La Convención, presidida por el expresidente de la República francesa, Valéry Giscard D'Estaing, estaba integrada por 220 miembros, en su gran mayoría (cerca de dos tercios) por parlamentarios (europeos, de los parlamentos nacionales de los Estados miembros y de los países candidatos). Junto a ellos, representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión Europea, sin olvidar la presencia, en calidad de observadores, de los interlocutores sociales, del Comité Económico y Social Europeo, del Comité de las Regiones, así como del Defensor del Pueblo Europeo, que reforzaron el carácter representativo de la Convención, si bien su plena participación en ella le habría otorgado una legitimidad aún mayor.

Los diversos Informes y dictámenes que las Instituciones y sus órganos auxiliares dirigieron a la Conferencia Intergubernamental consideraban que la Convención funcionó en general de manera eficaz, transparente y abierta, permitiendo a los ciudadanos, en la medida de lo posible, acceder a sus trabajos y documentos. También hay que destacar la integración de los parlamentos nacionales, hasta ahora ajenos en gran medida a las fases iniciales de los grandes debates europeos. Asimismo, la Convención posibilitó la participación de los países candidatos, que intervinieron en los trabajos con los mismos derechos de facto que los Estados miembros: sólo se les privó de un derecho de voto que la Convención no llegó a ejercer al decidir desde un primer momento adoptar los acuerdos por consenso.

Pues bien, un año y cuatro meses después de su apertura, la Convención –superado el desafío que alguien describió como estar “atrapada en la dialéctica de lo imposible y lo indispensable”– concluyó sus trabajos adoptando por consenso un *“Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”*,

¹¹ Sobre la convocatoria y desarrollo de los trabajos de la Convención, véase Roig Molés, E., “Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la Convención y la reforma de los Tratados”, en la obra colectiva dirigida por Alberti Rovira, E. *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia 2004, pp. 17-131. En otro sentido, Calonge (“Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: la Convención sobre el futuro de Europa”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 8, Primer semestre de 2005, pp. 71-84) tiene una visión crítica de los trabajos de la Convención, en el sentido de que prácticamente el Tratado Constitucional lo elaboró su Praesidium.

proyecto que fue presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma, el 18 de julio de 2003.

Hay que subrayar que la Conferencia Intergubernamental que debía concluir el Proyecto de Constitución europea –y que adelantó sus trabajos al 4 de octubre de 2003, bajo Presidencia italiana– no constituiría, en ningún caso, un obstáculo o una condición previa al proceso de ampliación. Además, se invitaba a participar en ella a aquellos Estados candidatos que hubieran concluido las negociaciones de adhesión con la Unión, así como, en calidad de observadores, a aquellos candidatos que no las hubieran concluido.

No obstante, algunos autores¹² vieron en la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental ciertos riesgos. Así, podría suponer un mayor retraso de las ampliaciones al Este, como consecuencia de la necesidad de un largo período de ratificación de cualquier reforma de los Tratados. Pero estas dudas quedaron disipadas con la incorporación, el 1 de mayo de 2004 –año en el que estaba previsto su ingreso– de 10 nuevos Estados (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República Eslovaca, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta) y sin que la Conferencia Intergubernamental 2003/04 hubiera aprobado la reforma de los Tratados.

La noche del 18 de junio de 2004 –sólo un mes y medio después de la gran ampliación– los Jefes de Estado y de Gobierno de los entonces 25 Estados miembros aprobaron el Proyecto de Tratado Constitucional, llamado a ser la “ley de leyes” para 455 millones de europeos. Y el 29 de octubre de 2004, los líderes de los 25 Estados miembros firmaron el *Proyecto de Constitución Europea* en el Palacio del Capitolio de Roma, el mismo escenario que en 1957 acogió el lanzamiento de la construcción europea con la firma de los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea para el desarrollo de la Energía Atómica (EURATOM).

Aunque excesivamente largo (tenía 448 artículos y 36 Protocolos que formaban parte del Tratado desde el punto de vista jurídico), farragoso y complejo, lo verdaderamente importante era que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹³ –que hubiera tenido que ser ratificado en el plazo de dos años por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, o por los ciudada-

¹² J. M. de Areilza Carvajal: “La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?”, en *Política Exterior* nº 79, enero/febrero de 2001, p. 116.

¹³ Diario Oficial de la Unión Europea C 310, de 16 de diciembre de 2004. Sobre la naturaleza de la Constitución Europea, véase Rodríguez, A.: “La “constitucionalización” de Europa”, en *Anuario de la Facultad de Derecho* de la Universidad de Extremadura, nº 22, Cáceres, 2004; y Linde Paniagua, E.: “El sistema de fuentes del Derecho en la Constitución de la Unión Europea: consideraciones preliminares”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 8, Primer Semestre de 2005, pp. 104 y ss.

nos a través de un referéndum, como fue el caso de España¹⁴–, lograra el objetivo central de una definitiva y coherente arquitectura institucional europea, que hiciera efectiva una mayor transparencia en la adopción de las decisiones y un mayor control político de las mismas.

Pero el resultado negativo de los referendos celebrados en Francia y Países Bajos, en mayo de 2005, desembocó en un largo impasse de más de dos años, por lo que parece evidente que la ampliación de la Unión Europea, la más extensa, difícil y heterogénea de su historia, se produjo a expensas de una Unión más profunda. Después del “No” francés y holandés, y cuando más de diez Estados miembros habían ratificado ya el Tratado Constitucional, la mayoría de los países que quedaban por ratificarlo se apresuraron a paralizar los procesos de ratificación.

Para algunos gobiernos de Estados miembros, los resultados negativos de Francia y Países Bajos –dos países fundadores– fue como un regalo inesperado. Y no nos referimos sólo al Reino Unido¹⁵, país en el que resultaba más que improbable un resultado favorable en un referéndum sobre el Tratado Constitucional, y por lo que no pudo sorprendernos que la mayor parte de la clase política británica afirmara contundentemente que “la Constitución está muerta y no resucitará”, sino también a algunos Estados que se adhirieron el 1 de mayo de 2004, y en los que sorprende la apatía, cuando no el rechazo, de algunos de sus líderes hacia la Unión.

Y la perplejidad se incrementa cuando se comprueba que la Unión Europea no detuvo el proceso de ampliación. La adhesión de Rumanía y Bulgaria se hizo efectiva el 1 de enero de 2007. Y la de Croacia se produjo el 1 de julio de 2013.

Resulta poco razonable y decepcionante que en estas circunstancias, en el Consejo Europeo de 17 de junio de 2005, los gobernantes europeos, en una Declaración sobre la ratificación del Tratado, decidieran “abrir una reflexión común a escala nacional y europea”, aplazando de facto el proceso de ratificación hasta 2007, después de las elecciones presidenciales francesas, no siendo capaces de afrontar el problema de fondo.

Como señaló un analista norteamericano, un crecimiento tan rápido y extenso de la Unión había provocado “en los miembros fundadores de Europa un caso agudo de indigestión. La ampliación ha diluido la sensación de identidad común y de solidaridad que iba unida a una Europa más pequeña”¹⁶. Es cierto que no debería sorprendernos: las uniones suelen fallar cuando se amplían y ahí está el caso de

¹⁴ El referéndum se celebró el 20 de febrero de 2005. Los resultados fueron los siguientes: participación: 42,32%; votos a favor: 10.804.464 (76,73%); votos en contra: 2.428.409 (17,24%); votos en blanco: 849.093 (6,03%); y votos nulos: 122.697 (0,86%).

¹⁵ Véase Ahijado, M.: *Los británicos y Europa ¿De la reluctancia a la integración plena en la Unión Europea?*, Ediciones Académicas, Madrid 2007.

¹⁶ Kupchan, Ch.: “Lecciones del no”, en el Diario *El País*, de 12 de junio de 2005.

Estados Unidos cuya ampliación al Oeste estuvo a punto de despedazar la Unión, al promover las gravísimas disputas políticas que provocaron la guerra civil.

Pero el error de la Unión Europea no fue ampliarse hacia el Este y el Mediterráneo, sino ampliarse sin haber hecho antes la profundización de la que hablábamos anteriormente, dejando a la Unión preparada para funcionar eficazmente con una composición más amplia. Además, la ampliación se podía haber hecho más lentamente, preparando también a los ciudadanos europeos. Quizás así se hubiera podido evitar que los electores franceses y holandeses se desquitaran con Europa por su frustración económica, cuando la integración significaría en última instancia más prosperidad. Porque la Unión es parte de la solución, no el problema. En este sentido, la Unión Europea se convirtió en el chivo expiatorio de los fallos de los gobiernos nacionales.

Y la incertidumbre se apoderó de Europa. Era evidente que el Tratado constitucional no era perfecto, pero tampoco aspiraba a serlo. Se trataba de un texto claramente mejorable en el fondo y en la forma. Ninguna Constitución (si es que el Tratado constitucional lo era en sentido estricto) resuelve los problemas, no tiene ningún poder taumatúrgico; sólo aspira a fijar los valores de una colectividad, a proporcionar unas reglas del juego justas, a configurar unas instituciones y unos mecanismos eficaces, y a proporcionar unos principios generales con los que resolver los problemas que surjan.

El Tratado constitucional respondía a la necesidad de clarificar la identidad política y el desarrollo del modelo social y de cohesión, característico de Europa; y a la de solucionar la falta de democracia, eficacia y presencia en el mundo, que es lo que demandan los ciudadanos.

Europa atravesaba la peor crisis de su historia (hasta entonces) y era más irrelevante que nunca en el escenario mundial. Pero la Comisión y los líderes políticos europeos –incapaces de emprender alguna iniciativa– sólo decían que hacía falta tiempo. Y el tiempo pasó. Por fin, el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007, sin dedicarle ni un honroso epitafio a la Constitución Europea, convocó una Conferencia Intergubernamental con el fin de reformar el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea¹⁷.

3. EL TRATADO DE LISBOA

La Conferencia Intergubernamental se inauguró bajo Presidencia portuguesa en julio de 2007, y en la Cumbre de Lisboa celebrada los días 18 y 19 de octubre del citado año, se acordó que el nuevo Tratado de Reforma de los Tratados vigentes, es decir, del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Euro-

¹⁷ *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 (11177/07, Bruselas, 23 de junio de 2007).

pea (ahora llamado *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*), se firmara dos meses después, antes de concluir la presidencia de Portugal¹⁸. Y así fue, el Tratado se firmó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007¹⁹.

El pacto de salida del laberinto constitucional se hizo a partir de un mandato cerrado del Consejo Europeo a toda prisa y sin debates públicos, que incorporaba por la puerta de atrás la mayor parte de los contenidos de la fallida Constitución Europea.

En la elaboración del *Tratado de Lisboa* se utilizó de modo deliberado un lenguaje oscuro para disfrazar su contenido y evitar así referendos. Se presentó como un acuerdo técnico cuando incorpora la reforma política de las instituciones que hacía la *non nata* Constitución Europea y, por lo tanto, supone una importante redistribución del poder político europeo con avances notables, pero también con países más y menos beneficiados.

En definitiva, el *Tratado de Lisboa* supone, por una parte, una vuelta a la forma tradicional de reformar los Tratados “a puerta cerrada”; y por otra –consecuencia de la anterior– la construcción de una Europa “a la medida de los gobiernos” ya que se ha hecho “desde los gobiernos y para los gobiernos”, con el riesgo gravísimo de que “toda reforma será una ocasión para el chantaje”²⁰.

Todo se hizo así por conseguir una ratificación sin sobresaltos, una fórmula que pudiera ser aprobada por casi todos por la vía parlamentaria, sin tener que recurrir a los referendos, lo que en algunos países, como Irlanda, no es posible, ya que lo exigen sus normas constitucionales.

Y precisamente Irlanda agravó la incertidumbre en el proceso de integración europea tres años después del rechazo francés y holandés al Tratado Constitucional, que irónicamente fue aprobado bajo Presidencia irlandesa. De nuevo, el resultado negativo del referéndum irlandés, celebrado el 12 de junio de 2008, volvía a infligir un golpe mortal a su sustituto y dejaba a Europa otra vez ante la dificultad de poner de acuerdo a 27 países y 500 millones de habitantes, haciendo imposible que el nuevo Tratado de Lisboa pudiera entrar en vigor, como estaba previsto, el 1 de enero de 2009. El veredicto de un país cuya población apenas representa el 1% de la población europea volvía a hundir a la Unión en una crisis de confianza sin precedentes y bloqueaba toda la reforma institucional prevista en el *Tratado de Lisboa*, heredero del Tratado constitucional frustrado en Francia y Países Bajos²¹.

¹⁸ Véase Méndez de Vigo, I. (Dir.): ¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro, CEU-Fundación Rafael del Pino-European University Institute-Planeta, Madrid 2007.

¹⁹ *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea*, DOUE C 306, de 17 de diciembre de 2007.

²⁰ Mangas, A.: “Europa a la medida de los gobiernos”, en *Revista General de Derecho Europeo* nº 14, 2007 (www.iustel.com).

²¹ El 53,4% de los irlandeses votó “no” en el referéndum sobre el Tratado, siendo la participación del 53,1% (por cierto, mayor de la esperada). El temor a perder peso en Bruselas (al no tener un Comisario permanente)

En las Conclusiones de las Presidencia del Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de junio de 2008 –bajo presidencia eslovena– se “tomó nota” del resultado del referéndum celebrado en Irlanda sobre el *Tratado de Lisboa* y se hizo un balance de la situación a partir de una primera evaluación ofrecida por el primer ministro irlandés, Brian Cowen. En un contexto marcado por la crisis económica y financiera internacional, el Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 2008, celebrado con el Tratado de Lisboa ratificado entonces por 24 países, volvió a escuchar el análisis del primer ministro irlandés, B. Cowen, sobre los resultados del referéndum sobre el Tratado de Lisboa. Basándose en esta intervención, el Consejo Europeo acordó volver sobre la cuestión en su reunión de diciembre de 2008 con el fin de “definir los elementos de una solución y de una vía común de avance”.

Pero, a nuestro juicio, no bastaba con encontrar a toda costa una salida a cinco años de introspección y ensimismamiento colectivos. Es cierto, como hemos señalado anteriormente, que muchos ciudadanos europeos siguen percibiendo el andamiaje de Bruselas como una estructura tecnocrática y remota, falta de transparencia y sin arraigo en su realidad cotidiana. Pero más que hacer trampas burocráticas para inventar artificiosamente un consenso, deberíamos ser capaces de despertar un anhelo en la ciudadanía que afirme el proyecto europeo. Los ciudadanos, apuntaba un editorial del diario francés *Le Monde*, “se sienten desbordados por un mundo que no entienden porque el funcionamiento de las instituciones europeas es incomprensible, aunque estas son más democráticas que su fama”.

Pero el chantaje del Gobierno irlandés insinuando que solo estaría en condiciones de convocar un segundo referéndum en 2009 si se garantizaba que Irlanda tendría en la Comisión un miembro permanente cada 5 años (idea a la que se sumaban otros países pequeños como Bélgica) era inaceptable. Sin embargo y como era de esperar, el Consejo Europeo de diciembre de 2008²² lo aceptó y así Irlanda sometió a referéndum de nuevo el *Tratado de Lisboa* el 2 de octubre de 2009. De las urnas irlandesas salió esta vez el “SÍ”, y tras depositar en Roma los correspondientes instrumentos de ratificación los Estados de Irlanda y Polonia, el *Tratado de Lisboa* entró en vigor el 1 de diciembre de 2009²³.

Con el *Tratado de Lisboa*, desaparecen la forma y los símbolos de la Constitución, manteniéndose el esquema tradicional de los Tratados. En este sentido, el objetivo de simplificar los Tratados para facilitar su comprensión por la ciudadanía –recogido en la *Declaración de Laeken*– no solo se esfuma sino que se añade

y a ver disminuida su autonomía fiscal se impuso para frenar el avance que para el proyecto europeo suponía el nuevo Tratado.

²² *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de 11 y 12 de diciembre de 2008*, Bruselas, 13 de febrero de 2009, 17271/1/08, REV 1.

²³ Véanse las versiones consolidadas del TUE y del TFUE, así como los Protocolos, Anexos, y Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, Serie C, nº 83, de 30 de marzo de 2010.

una considerable complejidad, hasta el punto de que el entonces Primer Ministro luxemburgués lo calificó de “*Tratado espeleológico*”, prácticamente ilegible para los ciudadanos. También Peter Häberle afirmó que el Tratado de Lisboa, al desmembrar el Tratado constitucional, y añadir numerosos Protocolos y Anexos, “es apenas legible” para la ciudadanía²⁴.

Y en cuanto a su contenido, el Tratado de Lisboa incorpora el 90% del contenido de la *non nata* Constitución. Como señala Fernández Liesa, “aborda los principales cambios institucionales y supone un paso adelante, pero no resuelve cuestiones relevantes como los límites de la Unión Europea, el modelo político definitivo, la posibilidad de alcanzar una Europa a dos velocidades o los desafíos de la Unión ante la globalización”²⁵.

Por último, el *Tratado de Lisboa* introduce por primera vez desde la fundación de las Comunidades Europeas, el derecho de todo Estado miembro a abandonar la Unión Europea de acuerdo con sus normas constitucionales (artículo 50 TUE)²⁶. Y así lo hizo el Reino Unido en un referéndum celebrado el 23 de junio de 2016²⁷ –convocado por el Gobierno conservador de David Cameron– a pesar de las numerosas, vergonzantes e inaceptables concesiones que el Consejo Europeo de febrero de 2016 aprobó para aplacar la ira euroescéptica británica y que Cameron defendiera el *Brimain*, es decir, la permanencia en la Unión.

El *Brexit* fue el último paso de un divorcio anunciado. El Reino Unido no influyó en el diseño de la Comunidad Económica Europea ni en la Unión Económica y Monetaria. Y siempre ha estado instalado en la contradicción que ha dominado su política europea: intentar liderar Europa desde fuera, sin comprometerse a fondo, sin participar en sus políticas más importantes y sin aceptar otra regla que no fuera la unanimidad.

Finalmente, el 31 de enero de 2020, el Reino Unido abandonó definitivamente la Unión Europea después de haber permanecido en ella 47 años. Quizás, como ha señalado el historiador británico Ian Kershaw, la salida del Reino Unido pueda consolidar la Unión Europea, porque ya no obstaculizará que otros países apuesten por reformas más proeuropeístas²⁸.

²⁴ Häberle, P: “El Tratado de Reforma de Lisboa de 2007”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo* nº 9, enero-junio 2008, p. 14.

²⁵ Fernández Liesa, C.: “Relevancia del Tratado de Lisboa en la construcción europea”, en el libro colectivo *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid 2008, p. 51.

²⁶ Véase el epígrafe dedicado a este asunto en el capítulo 3 de este libro.

²⁷ El *Brexit* obtuvo un apoyo del 51,9% de los votos y el *Brimain* 48,1%. Inglaterra y Gales apoyaron masivamente la salida de la Unión, mientras que Irlanda del Norte y Escocia optaron por la permanencia.

²⁸ Kershaw, I. *Ascenso y crisis. Europa 1950-2017: un camino incierto*, Editorial Crítica, Barcelona, 2019.

3.1. La Conferencia sobre el futuro de Europa (mayo 2021/mayo 2022)

El 31 de enero de 2017, y con el fin de preparar el Consejo Europeo de febrero que se celebraría en Malta, su entonces presidente, el polaco Donald Tusk, escribió una carta a los Jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros que quedarían con la salida del Reino Unido, en la que analizaba las tres grandes amenazas a las que se enfrentaba la Unión: la nueva situación geopolítica en el mundo; el sentimiento eurófobo ligado a los nacionalismos; y el debilitado estado de ánimo de las élites proeuropeas. Tusk pedía a los 27 líderes mostrar su orgullo europeo, mirar decididos al futuro y no olvidar las razones y las causas que dieron origen a la hoy Unión Europea.

El 1 de marzo del mismo año, el Presidente de la Comisión Europea, el luxemburgués, J.C. Juncker, presentó el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa*, en el que se planteaban 5 escenarios: 1) seguir igual; 2) solo el Mercado único; 3) los que desean hacer más, hacen más; 4) hacer menos pero de forma más eficiente; y 5) hacer mucho más conjuntamente.

Unos días más tarde, el 6 de marzo de 2017 se celebró una cumbre en Versalles a iniciativa del presidente de la República francesa, François Hollande, a la que asistieron la canciller de la República Federal de Alemania, Angela Merkel; el primer ministro italiano, Paolo Gentiloni; y el presidente del gobierno español, Mariano Rajoy.

El objetivo fundamental de esa cumbre a cuatro era aportar ideas de cara a la conmemoración del 60º aniversario del Tratado de Roma, que tendría lugar el 25 de marzo en la capital italiana. En esa cumbre también se abordó el *Libro Blanco sobre el futuro de Europa* que recientemente había presentado la Comisión Europea apostando por la creación de una Europa de varias velocidades. Como ya ocurre con el euro o el espacio Schengen, los países que quisieran avanzar más rápido que el resto en un terreno determinado podrían unirse y avanzar sin que los reticentes les frenen. Uno de estos terrenos podría ser la defensa, hoy supeditada a la OTAN.

Finalmente, el 25 de marzo de 2017, y de nuevo en la Sala de los Horacios y los Coriáceos del Palacio de los Conservadores, en la plaza del Capitolio de Roma, en la que en 1957 se firmaron los Tratados de la CEE y del EURATOM, los líderes europeos, sin la premier británica Theresa May, se reunieron para conmemorar su 60 aniversario.

El entonces primer ministro italiano, Paolo Gentiloni, definió así las últimas seis décadas y el sentido mismo de la Unión Europea: “hace 60 años, un grupo de estadistas empezó a construir una unión de paz y progreso. Hablaban lenguas diferentes, no pensaban igual, pero tenían una espléndida obsesión: unir y no dividir”.

Pero como era previsible, la Unión llegaba a la fiesta por su 60 cumpleaños con un ambiente más de funeral que de aniversario. Herida por el Brexit, fragmen-

tada por intereses nacionales y conflictos fronterizos, y con la sensación de que el proyecto político más ambicioso que jamás ha existido podía romperse en cualquier momento.

Los líderes europeos –sin la premier británica– aprobaron una Declaración que llevaban semanas elaborando y en la que había fuertes resistencias de los polacos –por las diversas “velocidades”– y de los griegos –que exigían una referencia expresa a los derechos de los trabajadores– que amenazaron con no firmarla. La *Declaración de Roma* es un texto formal de tres folios en el que los dirigentes de veintisiete Estados miembros y de las instituciones de la UE proclamaron sentirse orgullosos de los logros de la Unión Europea: “Hace sesenta años, recuperándonos de la tragedia de dos guerras mundiales, decidimos unirnos y reconstruir nuestro continente desde sus cenizas. Hemos construido una Unión única con instituciones comunes y valores firmes, una comunidad de paz, libertad, democracia, derechos humanos y Estado de Derecho, un importante poder económico con niveles de protección social y bienestar sin precedentes (...). La Unión Europea se enfrenta a retos sin precedentes, tanto mundiales como interiores: conflictos regionales, terrorismo, presiones migratorias crecientes, proteccionismo y desigualdades sociales y económicas. Juntos estamos decididos a hacer frente a los retos de un mundo en rápida mutación y a brindar a nuestros ciudadanos tanto seguridad como nuevas oportunidades (...). En los diez próximos años queremos una Unión más segura y protegida, próspera, competitiva, sostenible y socialmente responsable, que tenga la voluntad y la capacidad de desempeñar un papel fundamental en el mundo y de modelar la globalización (...)”.

Pero en realidad, la *Declaración de Roma* únicamente consagraba por escrito una hoja de ruta para la llamada Europa de dos o múltiples velocidades. Ir juntos cuando se pueda, en grupos reducidos cuando no haya más remedio. Una opción perfectamente válida, y una constatación de su incapacidad y su fracaso a la hora de integrarse en bloque.

En mayo de 2019, los líderes europeos reunidos en la ciudad rumana de Sibiu adoptaron una Declaración (*Declaración de Sibiu*) en la que reafirmaban su convicción de que unidos somos más fuertes en un mundo cada vez más inestable y exigente, por lo que es necesario defender una sola Europa pero no establecían una vía específica para una mayor integración²⁹. Es en este contexto –en el que la Comisión había abandonado el *Libro Blanco* de Juncker y el Consejo no quería saber nada de reformar los Tratados– en el que el presidente de la República francesa, E. Macron, retoma su idea lanzada en la Universidad de la Sorbona en

²⁹ Sobre las propuestas de las dos principales instituciones europeas, Comisión y Parlamento, y las posiciones de los Jefes de Estado y/o Gobierno que participaron en los debates sobre el futuro de Europa organizados por el Parlamento Europeo en el período 2017-2019, véase García Lupato, F.: “El debate sobre el futuro de Europa: una visión comparada de las posiciones de los Jefes de Estado y/o de Gobierno y las instituciones europeas”, en *Revista de Estudios Políticos* nº 190, 2020, pp. 11-41.

2017 y apuesta, en una tribuna de prensa en marzo de 2019, por la necesidad de una reflexión en profundidad sobre el futuro de Europa en la que participen activamente los ciudadanos: “Desde la Segunda Guerra Mundial, Europa no ha sido nunca tan necesaria como ahora y nunca ha estado tan en peligro”³⁰.

Con el apoyo de Alemania y de la Comisión y el Parlamento Europeo, la apertura de la Conferencia se demoró más de un año debido a la crisis sanitaria derivada de la pandemia de Covid-19. Finalmente, el 9 de mayo de 2021, la *Conferencia sobre el futuro de Europa* se inauguró en Estrasburgo, en la sede del Parlamento Europeo, bajo la presidencia conjunta de los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea. El *Pleno* de la Conferencia, integrado por más de 400 miembros de todas las instituciones europeas, parlamentos nacionales, agentes sociales y sociedad civil, celebró sus sesiones en Estrasburgo, de forma presencial y de manera telemática, y finalizó sus trabajos en mayo de 2022³¹. El 9 de mayo de dicho año, se presentó ante la Presidencia conjunta de la Conferencia un Informe sobre los resultados finales de la misma, que incluye 49 propuestas³².

Después de la *Convención sobre el futuro de Europa* que finalizó sus trabajos en 2004 con la *non nata* Constitución Europea, este foro pretendió ser un ejercicio de reflexión y deliberación en el que ofrecer a los ciudadanos europeos un papel fundamental en la configuración de las políticas y objetivos de la Unión Europea. A través de una plataforma digital interactiva y multilingüe³³, se creó un debate abierto con los ciudadanos europeos sobre las cuestiones que les importan y afectan a su vida cotidiana. Esta plataforma permitió compartir e intercambiar ideas y puntos de vista entre ciudadanos de toda la Unión durante los encuentros presenciales, organizados en línea o híbridos.

Si tuviéramos que señalar similitudes con la Convención, destacaríamos su composición y la idea de adoptar decisiones siempre por consenso. Y en cuanto a las diferencias, la Conferencia sobre el futuro de Europa no tenía un mandato – ni siquiera impreciso como la Convención– ni unos objetivos claros y determinados, y desde luego, su trabajo no iba a derivar en una reforma de los Tratados, a la que se habían mostrado claramente contrarios el Consejo y en menor medida la Comisión. Solo el Parlamento Europeo, en su Resolución de 18 de junio de 2020,

³⁰ La traducción es mía. Véase en la web de L'Élysée: elysee.fr

³¹ El *Pleno* de la Conferencia estaba compuesto por 108 representantes del Parlamento Europeo, 54 del Consejo (dos por Estado miembro), y tres de la Comisión Europea, así como por 108 parlamentarios nacionales, todos ellos en igualdad de condiciones, y por 80 ciudadanos. También están representados el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo, los interlocutores sociales y la sociedad civil. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad fue invitado cuando se debatió el papel internacional de la Unión. También fueron invitados representantes de las principales partes interesadas.

³² *Conférence sur l'avenir de l'Europe. Rapport sur les résultats finaux*, Mai 2022, UE 2022.

³³ Esta plataforma estuvo activa en las 24 lenguas oficiales de la Unión Europea.

pedía “mantener el alcance de la conferencia abierto a todos los resultados posibles, incluidas las propuestas legislativas que inicien cambios en los Tratados”³⁴.

Reflejando la Agenda Estratégica del Consejo Europeo, las Orientaciones políticas 2019-2024 de la Comisión Europea de Ursula von der Leyen y los retos derivados de la pandemia, los debates abarcaron desde los derechos y valores europeos, el Estado de Derecho, las bases democráticas de la Unión, hasta el cambio climático, la migración, la salud, la transformación digital, la Unión Europea en el mundo y otras ideas.

Parece claro que la Unión Europea no ha sabido adaptarse al ritmo acelerado de la globalización. Como ha señalado con acierto Balaguer, “pese a su nombre, la Unión Europea sigue siendo una entelequia, una apariencia de estructura unitaria que, en realidad, coordina y gestiona los intereses de los Estados pero no responde a una auténtica integración ciudadana a nivel europeo”³⁵.

No podemos saber qué nos deparará el futuro ahora que la guerra asola de nuevo tierra europea. Además, el proyecto europeo sigue siendo un proyecto abierto e inacabado. Pero sí podemos mantener más vivo que nunca el espíritu de esta unión que se produjo hace más de medio siglo, recordando las palabras del presidente del Parlamento Europeo, David Sassoli, pronunciadas en su felicitación de Navidad, unos días antes de fallecer el 11 de enero de 2022: “*Somos la esperanza cuando no cerramos los ojos a los necesitados, cuando no levantamos muros en nuestras fronteras, cuando luchamos contra todas las injusticias*”.

BIBLIOGRAFÍA

- AHIJADO QUINTILLÁN, M.: *Historia de la unidad europea. Desde los precedentes remotos a la ampliación al Este*, Ediciones Pirámide, Madrid 2000.
- BALAGUER, F. y TUDELA, J. (Coords.): *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Fundación Manuel Giménez-Abad, Zaragoza 2019.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. y DÍAZ BARRADO, C. (Dirs.): *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Dykinson, Madrid 2008.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. y BARÓN, E.: *Historia de la Unión Europea. España como miembro*, Marcial Pons, Madrid 2010.
- GARRIDO MAYOL, V y ÁLVAREZ CONDE, E. (Coords.): *Comentarios a la Constitución Europea*, 3 vols., Tirant Lo Blanc, Valencia 2004.

³⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de junio de 2020, sobre la posición del Parlamento Europeo sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa, punto 6 (P9_TA (2020)0153).

³⁵ Balaguer, F.: “La Unión Europea frente al Brexit y otros procesos disgregadores en el contexto global”, en Balaguer, F. y Tudela, J. (Coords.): *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza 2019, p. 30.

- KERSHAW, I.: *Ascenso y crisis. Europa 1950-2017: un camino incierto*, Editorial Crítica, Barcelona 2019.
- PIRIS, J. C.: *El Tratado Constitucional para Europa: un análisis jurídico*, Marcial Pons, Madrid 2006.
- TAJADURATEJADA, J.: *El futuro de Europa. Luces y sombras del Tratado de Lisboa*, Editorial COMARES, Granada 2010.
- VON BOGDANDY, A. (Coord.): *El futuro de la Unión Europea: retos y desafíos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati 2021.
- VV. AA.: *El Tratado de Lisboa*, en Revista de las Cortes Generales números 70, 71 y 72, 2007.
- VV. AA.: *Sobre el Tratado de Lisboa: Algunas perspectivas críticas*, Revista de Derecho de la Unión Europea nº18, Primer Semestre de 2010.
- VV. AA.: *La integración política de Europa (I y II)*, Teoría y Realidad Constitucional nº 32 y nº 33, Segundo Semestre de 2013 y Primer Semestre de 2014.