

# WORKINGPAPER

No. 07, 2023

## Cambios Institucionales Y Rediseño Organizativo Supranacional en Europa

Carlos Francisco Molina del Pozo



## About the authors

**Prof. Dr. Dr.h.c. Carlos Francisco Molina del Pozo** is Professor of Administrative Law at the Universidad de Alcalá (Spain), and Jean Monnet Professor “ad personam” of European Union Law. He is also the president of the Instituto Eurolatinoamericano de estudios para la integración (IELEPI)

Note: An earlier version of this paper was presented at the Euro-LATAM 2022 Symposium on the Results of the Conference on the Future of Europe and Actions to Relaunch Latin American Integration (Simposio Euro-Latam 2022 - Resultados de la conferencia sobre el futuro de Europa y acciones de relanzamiento de la integración latinoamericana). The symposium was co-organized by the GRIDALE Network, IELEPI, Universidad de Alcalá, CEPEG, EU-LAC Foundation, and UNU-CRIS, with the support of the European Commission and the German Federal Foreign Office; it was held in Alcalá de Henares (Madrid) on 13-14 October 2022.

## About UNU-CRIS

The United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) is a research and training institute of the United Nations University, a global network engaged in research and capacity development to support the universal goals of the United Nations and generate new knowledge and ideas. Based in Bruges, UNU-CRIS focuses on the provision of global and regional public goods, and on processes and consequences of intra- and inter-regional integration. The Institute aims to generate policy-relevant knowledge about new patterns of governance and cooperation and build capacity on a global and regional level. UNU-CRIS acts as a resource for the United Nations system, with strong links to other United Nations bodies dealing with the provision and management of international and regional public goods.

The mission of UNU-CRIS is to contribute to generate policy-relevant knowledge about new forms of governance and cooperation on the regional and global level, about patterns of collective action and decision-making.

UNU-CRIS focuses on issues of imminent concern to the United Nations, such as the 2030 Development Agenda and the challenges arising from new and evolving peace, security, economic and environmental developments regionally and globally. On these issues, the Institute will develop solutions based on research on new patterns of collective action and regional and global governance. The Institute endeavours to pair academic excellence with policy-relevant research in these domains.

For more information, please visit [www.cris.unu.edu](http://www.cris.unu.edu)

in alliance with



## **Abstract**

The paper addresses the institutional changes that are needed to achieve a political union of a federal nature in Europe. Four points are analyzed in detail: the starting point is the structure and organisation of the Conference on the Future of Europe, with references to the multilingual Digital Platform, the European Citizens' Panels, the national Citizens' Panels, the plenary sessions of the Conference and the institutions involved at the political level.

Secondly, questions relating to the material areas, certain methodological issues and, finally, the presentation and assessment of the results obtained by the Conference are addressed.

Thirdly, the issue of "democracy in Europe" in its different aspects is studied in considerable detail, incorporating the questions contained in both the European Commission's Communication of 17 June 2022 and the European Parliament's Resolution of the beginning of June of the same year.

Fourthly, the various areas in which institutional reforms are absolutely necessary are extensively explored. In this order, the required changes in the different institutions of the European Union are analysed: the European Parliament, the European Council, the Council, the European Commission and the Court of Justice of the European Union.

## **Resumen**

El trabajo aborda los cambios institucionales necesarios para lograr una unión política de carácter federal en Europa. Se analizan en detalle cuatro puntos: se parte de estudiar, en primer lugar, la estructura y la organización de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, haciendo referencias a la Plataforma Digital multilingüe, a los Paneles europeos de ciudadanos, a los Paneles nacionales de ciudadanos, a los Plenos de la Conferencia y a las instituciones comprometidas a nivel político.

En segundo término, se abordan cuestiones relativas a los ámbitos materiales, a ciertas cuestiones metodológicas y, finalmente, a la exposición y valoración de los resultados obtenidos por la Conferencia.

En tercer lugar, se estudia, con bastante detalle, todo lo que afecta al tema de la "democracia en Europa" en sus diferentes vertientes, incorporando las cuestiones contenidas, tanto en la Comunicación de la Comisión Europea de 17 de junio de 2022, como en la Resolución del Parlamento Europeo de principios de junio del mismo año.

En cuarto lugar, se profundiza ampliamente sobre los distintos aspectos en que resulta totalmente necesario acometer las pertinentes reformas institucionales. Se van analizando, por este orden, las requeridas modificaciones en las distintas instituciones de la Unión Europea: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

## **Keywords**

European Union; Institutional Reform; European Parliament; European Council; European Commission; European Court of Justice; European Federal Political Union; European Democracy; Citizen Participation.

## **Palabras clave**

Unión Europea; Reforma institucional; Parlamento Europeo; Consejo Europeo; Comisión Europea; Tribunal de Justicia de la Unión Europea; Unión Política Federal Europea; Democracia Europea; Participación ciudadana.

## **Table of Contents**

<b>Abstract/Resumen</b>	<b>3</b>
<b>1. Introducción: Estructura y organización de la Conferencia sobre el futuro de Europa</b>	<b>3</b>
<b>2. La participación ciudadana en la Conferencia y las materias objeto de atención prioritaria</b>	<b>8</b>
<b>3. Los resultados</b>	<b>9</b>
<b>4. Democracia europea</b>	<b>10</b>
<b>5. Las reformas institucionales</b>	<b>11</b>
<b>6. Conclusiones de futuro</b>	<b>11</b>

## 1. Introducción: Estructura y organización de la Conferencia sobre el futuro de Europa

La Conferencia sobre el Futuro de Europa, que tenía previsto dar arranque inicialmente el día 9 de mayo de 2020, por motivos de la declaración de la pandemia provocada por el Covid-19 unos pocos meses antes, hubo de retrasar el inicio de sus sesiones un año, comenzando, por tanto, el 9 de mayo de 2021 y manteniendo sus trabajos hasta un año más tarde, justamente hasta el 9 de mayo de 2022, fecha en la que concluyó sus sesiones, precisamente bajo la presidencia francesa del Consejo.

La Conferencia realizaría sus trabajos con la presencia de ciudadanos provenientes de los 27 Estados miembros, quienes utilizarían en su composición la estructura de plataformas digitales integradas por paneles, tanto europeos como nacionales. Además, en su estructura organizativa se ubicaba, de otra parte, los políticos nacionales y europeos designados por las instituciones de la Unión Europea y por los diferentes Estados miembros. Así que, la composición de la Conferencia respondía a la presencia, muy activa, por cierto, de los ciudadanos europeos y, también, de la clase política que representaba a las respectivas instituciones nacionales de sus países y a las de la Unión Europea.

En este mismo orden de cosas, se configuraron cuatro Paneles europeos de ciudadanos que procurarían ofrecer cobijo a grandes ámbitos temáticos. Cada uno de los Paneles estuvo formado por 200 ciudadanos escogidos de manera aleatoria, y los grandes temas que fueron incluidos en cada Panel eran los siguientes:

- 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 Unión Europea en el mundo/Migración”

Los referidos Paneles nacionales de ciudadanos organizaron una amplia gama de actos y eventos, a nivel nacional, cuyos resultados iban siendo trasladados a las reuniones plenarias de la Conferencia que tenían lugar.

Asimismo, las distintas instituciones de la Unión Europea (Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo y Comisión Europea), emplazaron y comprometieron su participación activa y positiva, a nivel político, a través de la realización de informes de seguimiento, los cuales se llevaron a cabo a lo largo de la Conferencia y, sobre todo, al finalizar la misma, garantizando la continuidad de los trabajos y la puesta en ejecución de los resultados obtenidos, contribuyendo con ello a la implementación de las conclusiones a las que se llegara en la Conferencia.

## 2. La participación ciudadana en la Conferencia y las materias objeto de atención prioritaria

Por lo que a las materias que deberían ser objeto de estudio, análisis y reflexiva evaluación, desde el comienzo de la Conferencia, se decidieron nueve grandes bloques temáticos, los cuales fueron distribuidos e insertos como material de debate en cada uno de los Paneles nacionales que se integraban en la Plataforma Digital Multilingüe, que estaba abierta al debate, permitiendo la aportación de ideas de los ciudadanos. Así, hemos de reseñar los siguientes ámbitos:

1. El cambio climático y el medio ambiente.
2. La sanidad.
3. Una economía más fuerte, justicia social y empleo.
4. La Unión Europea en el mundo.
5. Valores y derechos, Estado de derecho y Seguridad.
6. Transformación digital.
7. Democracia europea.
8. Migración.
9. Educación, cultura, juventud y deporte.

### 3. Los resultados

Con la inclusión de las aportaciones ciudadanas en la Plataforma Multilingüe, las instituciones de la Unión Europea adquirieron un claro compromiso de observación y vigilancia a la implementación de las acciones recogidas en las conclusiones y resultados alcanzados en la Conferencia. Pues bien, en este mismo sentido, resulta conveniente señalar, como ejemplo de cuanto acabamos de decir, la Comunicación de la Comisión Europea de 17 de junio de 2022, o también, la Resolución del Parlamento Europeo de principios del mes de junio de 2022.

En lo que concierne a la referida Comunicación de la Comisión Europea de 17 de junio de 2022, puede apreciarse que, tuvo como objetivo principal la presentación de un primer análisis de las diferentes propuestas derivadas de la Conferencia.

En este contexto, debemos apuntar que, con la finalidad de que las evaluaciones sobre las distintas propuestas puedan resultar creíbles, se nos antoja esencial el hecho de que sea respetado escrupulosamente el espíritu y la letra de las mencionadas propuestas, es decir, sin que tengan lugar reinterpretaciones ni selección de ningún tipo. Así, debemos aludir y destacar que, será precisamente este hecho relatado el que se ponga de relieve en el Anexo de la Comunicación de la Comisión que nos ocupa.

En el reseñado Anexo, se presentan cuatro categorías de respuestas:

1. Iniciativas existentes que tratan las propuestas, por ejemplo, la vigente Ley Europea sobre el Clima.
2. Iniciativas ya propuestas por la Comisión Europea y cuya adopción se solicita al Parlamento Europeo y al Consejo, por ejemplo, el nuevo Pacto sobre Migración.
3. Acciones previstas que pondrán en práctica las ideas, incorporando nuevas reflexiones que se han producido en el transcurso de las sesiones de la Conferencia, por ejemplo, la Ley de Libertad de los Medios de Comunicación.
4. Nuevas iniciativas y enfoques de trabajo inspirados en las propuestas que entran dentro del ámbito de competencias de la Comisión Europea, por ejemplo, cuestiones relacionadas con la salud mental.

En el discurso sobre el estado de la Unión que pronunció la presidenta de la Comisión Europea, en septiembre de 2022, se anunciaron un primer conjunto de nuevas propuestas que han sido adoptadas.

Se previó que, durante el ya aludido seguimiento que lleve a cabo la Comisión Europea, se habrá de velar por que las nuevas reformas y políticas que deban ponerse en marcha, como consecuencia de los resultados obtenidos en la Conferencia, no sean incompatibles con los debates que tendrán que celebrarse acerca de la necesidad de proceder a la modificación de los Tratados. La mencionada labor de seguimiento a realizar por la Comisión Europea habrá de quedar centrada en obtener el máximo partido que fuese posible de los contenidos actualmente en vigor, aunque, evidentemente, manteniendo en todo momento una posición abierta y receptora en torno a la precisa -sin duda- modificación de los Tratados en el instante en que se constate la oportunidad más favorable de llevarla a cabo.

Asimismo, formando parte de las Conclusiones de la Conferencia, se incluía el compromiso de organizar un acto de carácter informativo, a celebrar en el otoño de 2022. Su objetivo no era otro que mantener siempre informados a los ciudadanos y salvaguardar el impulso dado a estas cuestiones con motivo de la Conferencia. La celebración del mencionado evento serviría para brindar la oportunidad de comunicar y explicar a la ciudadanía cómo se están realizando, por parte de cada una de las tres instituciones de la Unión Europea implicadas en la tarea de proporcionar el seguimiento de la ejecución de los resultados de la Conferencia, al mismo tiempo que llevar a cabo el correspondiente balance de los progresos efectuados en esta fase del proceso.

En cuanto hace referencia a la ya citada Resolución del Parlamento Europeo de principios del mes de junio de 2022, conviene advertir de que, en la misma, se vinieron a proponer determinadas modificaciones a realizar en los contenidos regulados por los Tratados, aunque las indicadas modificaciones se preveían fuesen llevadas a término en el marco del procedimiento ordinario de revisión, previsto en los propios Tratados que habrían de ser cambiados.

En este orden de ideas, el Parlamento Europeo presenta como objetivo para las necesarias revisiones, a título de ejemplo, entre otras, las siguientes cuestiones, las cuales son consideradas como prioritarias:

- Suprimir el poder de veto de los Estados miembros que existe en la mayoría de los ámbitos materiales.
- Anular o hacer desaparecer la unanimidad como requerimiento para la aprobación de determinadas disposiciones normativas, pasando a utilizar en todos los supuestos el sistema de mayoría simple o cualificada.
- Introducir un refuerzo de la integración europea en ciertos ámbitos materiales que, en la actualidad, pueden ser considerados como necesarios. Así, la sanidad, la energía, la defensa o las políticas sociales y económicas.

#### 4. Democracia europea

Si tomamos en consideración los datos que nos ofrece el resultado de la Conferencia, encontraremos que, por ejemplo, en el mencionado anteriormente Panel 2, relativo a la “Democracia europea”, se generaron un total que, nada menos, ascendía a la cantidad de 2539 ideas, además de 4606 comentarios y de 1060 eventos en la Plataforma Digital Multilingüe.

Parece curioso, aunque no excesivamente sorprendente, observar, de entre los resultados acaecidos, que las diferentes contribuciones han abarcado, entre otros, los siguientes aspectos:

- Las elecciones al Parlamento Europeo.
- La reestructuración de las instituciones europeas, incluso la federalización de la Unión Europea.
- La participación y las consultas ciudadanas.
- Las reformas institucionales con la finalidad de hacerlas a éstas más eficientes y transparentes, acercándolas, en mayor medida, a los ciudadanos.
- El fomento de una identidad europea común y el espacio público.
- La protección y el fortalecimiento de la democracia.

Sin duda, algo que resulta fácil de apreciar, es la insistencia en el análisis y tratamiento de los elementos correspondientes a la necesaria y, en ocasiones, urgente reestructuración, modificación y reforma de las instituciones de la Unión Europea. Así pues, nos detendremos brevemente para examinar y valorar algunas de las cuestiones que, de la temática institucional, se puedan derivar.

Volviendo un poco la mirada hacia atrás, encontraremos que, en primer lugar, el Parlamento Europeo aprobó en el año 2017, tres importantes Resoluciones acerca del establecimiento de posibles reformas en la estructura institucional de la Unión Europea, sobre el funcionamiento de las instituciones y, finalmente, sobre las reformas financieras y la capacidad presupuestaria de la zona euro.

Unos años después, concretamente, en sendas Resoluciones de 15 de enero de 2020 y de 18 de junio de 2020, el Parlamento Europeo había sugerido como temas a tratar en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, entre otros, los siguientes:

- Valores europeos, derechos y libertades fundamentales.
- Aspectos democráticos e institucionales de la Unión Europea.
- Desafíos medioambientales y crisis del clima.
- Justicia social e igualdad.
- Cuestiones económicas y de empleo, incluida la fiscalidad.
- Transformación digital.
- Seguridad global y papel de la Unión Europea en el mundo.

En segundo lugar, puede afirmarse que, el Parlamento Europeo siguiendo una línea de gran moderación y tratando de no hacer una reforma radical de los Tratados, proponía, entre otras cosas, realizar las siguientes acciones:

1. Convertir al Consejo en una verdadera Cámara legislativa (el Senado de Europa), reduciendo el número de sus configuraciones o formaciones y convirtiéndolas en Comisiones preparatorias de sus trabajos.

2. Suprimir la unanimidad en el Consejo e introducir la mayoría cualificada para decidir sobre todas las materias que fuesen competencia de la Unión.
3. Convertir a la Comisión Europea en el verdadero y único Poder Ejecutivo de la Unión Europea, reduciendo su número de miembros, tal como ya intentó implementar el mandato inserto al respecto en el Tratado de Lisboa y que, aún en la actualidad, no ha resultado posible poner en vigencia, dada la exigencia absurda de algunos Estados miembros de no dejar de tener un comisario nacional de su país en la institución que señalamos.
4. Llegar a consolidar el sistema de designación, previa a las elecciones al Parlamento Europeo cada cinco años, de las personas que van a ocupar las cabeceras de lista de los distintos partidos políticos europeos que concurrirán a las citadas elecciones y, de entre las cuales, habrá de elegirse al presidente de la Comisión Europea, en función a los resultados electorales obtenidos.
5. Crear un Consejo especial para ocuparse de las cuestiones relativas a la defensa, el cual estuviese presidido por un nuevo Ministro de Defensa de la Unión Europea, que ostentase, al mismo tiempo, una de las vicepresidencias de la Comisión Europea (al estilo o similar al actual Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común).
6. Crear, también, un Ministro de Finanzas de la Unión Europea que, igualmente, ocupase una vicepresidencia de la Comisión Europea, con competencias para dirigir toda la política económica y financiera de la Unión Europea y presidir el Eurogrupo.
7. Otorgar un mayor papel y protagonismo al Parlamento Europeo, a través del reconocimiento de la competencia en materia de la potestad de iniciativa legislativa, hasta ahora reservada en exclusiva a la Comisión Europea y solo de forma indirecta al Parlamento Europeo, así como el poder de control sobre todas las políticas de la Unión Europea, incluidas la política financiera y la PESC.
8. Asimismo, crear un Fondo Monetario Europeo, el cual podría absorber al denominado Mecanismo Europeo de Estabilidad y que tendría capacidad para endeudarse y prestar dinero en caso de que fuese necesario circunstancialmente.

Por su parte, la Comisión Europea también planteó sus sugerencias temáticas al objeto de que fuesen tenidas en cuenta en el desarrollo de los foros de debate que iban a tener lugar en aquellos años, como consecuencia del inicio de la citada Conferencia sobre el Futuro de Europa. Así, en una Comunicación de 22 de enero de 2020, se centraba sobre dos grandes áreas de análisis:

- Tener en consideración las, en ese momento, definidas como las seis prioridades de la Unión Europea para el periodo 2019-2024, a saber:
  - Cambio climático.
  - Economía al servicio de las personas.
  - Justicia social e igualdad.
  - Transformación digital de Europa.
  - Fomento de los valores europeos.
  - Peso de la Unión Europea en el mundo.
  - Consolidación de los fundamentos democráticos de la U.E.
- Temas específicamente relacionados con:
  - Los procesos democráticos.
  - Las cuestiones institucionales.

No obstante, y a pesar de cuanto antecede, estamos convencidos de que hubiese sido mucho más eficaz y operativo el abordar todas y cada una de las reseñadas reformas en el seno de la Conferencia para el diseño futuro de Europa, en lugar de exponer las carencias y necesidades observadas e indicadas en la ambigüedad de un debate etéreo acerca de los posibles modelos de participación ciudadana y de definición de políticas que ya se encuentran definidas desde hace tiempo.

Además, en nuestra opinión, lo que debiera haberse hecho consistiría en haber llegado a consolidar un modelo federal y



parlamentario del gobierno de la Unión Europea.

Los ciudadanos deben ser el centro del debate y participar, de manera activa y diligente, en el desarrollo del mismo. Es conveniente reforzar la Europa ciudadana. La Europa del futuro ha de mantener el origen, es decir, realizar en todo momento un esfuerzo solidario, revitalizando y reformando el sistema multilateral.

Desde hace varias décadas venimos defendiendo la idea de que, el federalismo sirve para unir en la diversidad. También presenta un gran valor al propiciar una mejor organización de los territorios. El federalismo, asimismo, proporciona lealtad entre las partes, es decir, lealtad a la diversidad y, no olvidemos el lema de la Unión Europea: “unidos en la diversidad”.

Es preciso buscar y encontrar cauces de entendimiento, a través del debate y la negociación, para poder hallar y fundamentar el acuerdo, en lo común y, también, en lo específico. Se trata, en definitiva, de reconducir los posibles temas de conflicto, mediante el acuerdo, es decir, la ordenación del Poder. El federalismo responde a la idea de unión y no de ruptura. El proceso federal que defendemos para el futuro diseño de Europa es realmente un proceso dinámico en el cual se produce la soberanía compartida, con una ordenada atribución de competencias entre las partes, los Estados miembros y la Unión.

En la actual Unión Europea existe, entre su ciudadanía, una verdadera identidad europea que se manifiesta en una gran cantidad de ocasiones. Además, pese a constatar una Europa que ha de ser -por el momento- a varias velocidades, podemos detectar también, la instalación de muy importantes y numerosos elementos federalizantes que se encuentran insertos en la estructura y se ponen de relieve en cantidad de matices del propio funcionamiento de la Unión. La técnica donde se encajan las citadas varias velocidades no es otra que la aplicación de las denominadas cooperaciones reforzadas y que nosotros preferimos llamar integraciones reforzadas, las cuales se encuentran ya previstas y reguladas en los Tratados actuales.

Ahora bien, en el momento de formular el diseño del nuevo modelo federal que pueda ser de aplicación en la Unión Europea, habrán de tenerse en cuenta distintos factores. Podemos referir, entre otros, los siguientes:

- Los valores recogidos en los Tratados vigentes y los principios creados por la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En este sentido, es preciso garantizar los valores comunes y el Estado de Derecho, siendo que éste no puede, en ningún caso, ser violado. Al mismo tiempo que, es muy procedente, la lucha contra el racismo y el odio, construyendo de forma progresiva una Unión de Igualdad, afirmando ser como eres para lograr la identidad, dando sentido al lema de “unidos en la diversidad”.
- Los conceptos de participación y de descentralización incardinados a la misma definición de la Unión Europea, con la adecuación de una auténtica cohesión económica, social y territorial.
- La ciudadanía europea en cuanto estatus característico, así como los derechos que se derivan de semejante conceptualización, si bien ambas cosas deben, con la mayor prontitud, ser modificadas para producir su respectiva ampliación y adaptación a la realidad social de nuestros días.
- La instalación de una economía compartida para los miembros de la Unión, lo que provoca la existencia de políticas públicas que serán comunes en su aplicación y desarrollo.
- El compromiso por alcanzar un nuevo Pacto sobre Migración, para lo cual todos deben, sin renunciar completamente a sus principios, hacer las concesiones que fuesen precisas a fin de encontrar soluciones aceptables por todas las partes. Resulta absolutamente necesario ser capaces de gestionar juntos la cuestión fundamental de la migración. La migración constituye un verdadero reto europeo y toda la Unión tiene la obligación de arrimar el hombro para hallar soluciones definitivas a los problemas que se suscitan en torno a la misma cuestión.
- En el contexto necesario de revitalizar y reformar del sistema multilateral, la Unión Europea debe proporcionar un enfoque más humano y humanitario al conflictivo tema de las migraciones, garantizando, por ejemplo, la existencia de un vínculo más estrecho entre el asilo y el retorno.
- La vertebración ordenada de una auténtica acción por el clima, lo cual ha dado lugar a la adopción del denominado Pacto Verde, que resulta ser el modelo para realizar todas las transformaciones necesarias para la consecución de los objetivos

marcados inicialmente como instrumento para la lucha contra el cambio climático.

- Las orientaciones para hacer realidad la denominada Década Digital de Europa, liderando el camino digital que se fundamenta sobre tres puntos concretos, a saber:
  - Los datos.
  - La tecnología, en particular, la inteligencia artificial. En este sentido, la Comisión Europea propone una identidad electrónica europea segura.
  - La infraestructura, con la finalidad esencial de revitalizar las zonas rurales.
- Con la reforma del modelo de la actual Unión Europea, hacia la puesta en marcha progresiva de un sistema federal integral, se podría garantizar su plena autonomía estratégica en el marco de una política exterior y de seguridad única que incluya una defensa común. El nuevo modelo vendría acompañado de la incorporación de un proceso de toma de decisiones más eficaz y democrático, en el que habría de añadirse una nueva reflexión en torno al ámbito temático de la división de competencias y sus obligados ajustes.

## 5. Las reformas institucionales

Puede decirse que, desde hace décadas, resulta constatable la idea por la cual, se hacía preciso proceder a la búsqueda e implementación de las necesarias reformas que pudiesen ser aplicadas al devenir en la actuación de las distintas instituciones comunitarias. En efecto, cada vez que, por ejemplo, se iba a llevar a cabo una nueva ampliación de las Comunidades Europeas o, más tarde, de la Unión Europea, salía a relucir, con carácter previo, la necesaria reforma del sistema institucional comunitario, siendo que este hecho se patentizó, de la manera más clara, con ocasión de la ampliación que incorporó a una gran parte de países de Europa central y oriental. Con motivo de llevarse a cabo tan importante acontecimiento, se consideró como algo absolutamente imprescindible, el proceder a dar cauce a las correspondientes modificaciones en cada una de las instituciones soporte del funcionamiento de la Unión.

Tal como hemos venido expresando, de forma contundente, a lo largo de los años, los diferentes mecanismos de funcionamiento de las instituciones comunitarias, que habían sido creadas desde los años cincuenta, momento en el que fueron concebidas las tres Comunidades Europeas, luego de décadas de funcionamiento impecable y tras varias ampliaciones, comenzaban a requerir de cambios y reformas que hicieran posible soportar el juego de casi cinco veces más el número de Estados miembros para los que, inicialmente, fueron diseñadas. Por ello, se nos antojaba inevitable proceder a una reforma de dichas instituciones como paso previo a continuar ampliando la Unión Europea y de cara al futuro desarrollo de ésta con otras adhesiones.

La cuestión fue planteada con absoluta nitidez y aceptada por todos sin la menor discusión. No obstante, el problema, tradicionalmente, se ha planteado en torno a cuanto afecta a la naturaleza y profundidad de las reformas a realizar. Sobre estas cuestiones el acuerdo no es para nada unánime y las discrepancias y las discrepancias han sido mayores, alejando los puntos de entendimiento entre quienes planteaban unas reformas mínimas, más bien retoques a lo existente, y quienes hemos propugnado más auténticas reformas en profundidad que condujeran a la existencia de unas instituciones capaces de configurar un modelo válido para los próximos cuarenta o cincuenta años. Por tanto, las reformas institucionales han sido consideradas absolutamente necesarias, en ello todos de acuerdo, pero ¿Cuáles?, ¿Qué cantidad y calidad de reformas? Esto ya ha sido otra cosa y las posiciones no han concurrido tanto, en consecuencia, el camino recorrido hasta ahora y todo lo que queda por hacer en el ámbito de los cambios no parece que resulte fácil.

En la actualidad, y pese a las modificaciones operadas por las reformas aportadas e introducidas en su día por el Tratado de Lisboa, lo cierto es que, cabe afirmar que, de lo que se trata es de diseñar el futuro. Por consiguiente, se hace preciso, en nuestra opinión, acomodar el sistema institucional a las nuevas realidades que conforman el panorama rico, amplio y profundo de la integración europea. Sin embargo, ya lo hemos manifestado insistentemente desde hace bastantes años, acomodar no puede significar únicamente llevar a cabo pequeños retoques que afecten a la simple composición de las instituciones o al mayor o menor peso que los Estados miembros han de tener en algunas de ellas. Consideramos, por el contrario, que las reformas son imprescindibles para hacer frente a los desafíos futuros y que deben realizarse con total vigor y en profundidad, diseñando, fijando, imaginando un sistema institucional que resulte útil y eficaz para el logro de los objetivos de la integración en el marco de los próximos años o décadas. Y, para obtener esos resultados, es menester hacer reformas de cierto calado en el sistema

y no simples retoques numéricos como se han venido llevando a cabo, de modo tradicional y de forma casi automática cada vez que se ha producido la adhesión de nuevos Estados miembros. Somos claramente partidarios de subrayar, que el modelo actual precisa de un rediseño en el que, sin miedo, aunque con la suficiente prudencia, se proceda a cambiar bastantes cosas que afectan al sistema institucional de la Unión propiamente dicho, como, por ejemplo, encuadrarlo y dirigirlo hacia una conformación estructural de carácter federal. El Tratado de Lisboa, con sus evidentes aportaciones, sirvió para, modificando el TUE y el TCE, salir de la situación de “impase” que se venía manteniendo a nivel de la Unión y proseguir en el avance, aunque lentamente y no a la velocidad que impulsaba el “non nato” Tratado Constitucional, del proceso de integración europea.

### **Concretando la integración y la reforma**

Parece conveniente pensar en el diseño y creación de un nuevo modelo institucional, encajado en una sistemática federal a introducir decididamente. Para ello, es preciso insistir en la necesidad de evidenciar los siguientes elementos:

1. La reforma institucional debe ser radical y drástica.
2. Resulta preciso ser enormemente imaginativos para poder llevarla a cabo, si bien las ideas han de ser claras y sólidas, debiendo estar basadas en la profunda y enriquecedora experiencia habida en los más de setenta años de construcción europea.
3. Se requiere proyectar la construcción futura, pensando formular un diseño válido para cubrir las próximas décadas y, para lograrlo es fundamental examinar a fondo la experiencia pasada, de manera que, puedan extraerse las posibles consecuencias para afrontar el futuro.

En este mismo orden de ideas, consideramos que se hace imprescindible determinar, ante todo, cuáles son las bases sobre las que debiera asentarse el nuevo modelo que proponemos. En efecto, las bases que servirán para refundar el nuevo modelo encuentran su sustento en las tres condiciones siguientes:

1. En primer lugar, un entorno diferente en el que existen muchos más países, es decir, el escenario que consideramos para realizar nuestra proyección futura resulta ser bastante distinto al actual dado que se va a producir, en los años venideros, nuevamente, un incremento de países que se adherirán al proceso de integración europeo. Así pues, la cifra de Estados miembros de la Unión se va a ver aumentada como consecuencia de las ya hoy previsibles nuevas incorporaciones, lo que, sin duda, provoca que el entorno sobre el que debemos pensar y diseñar un nuevo modelo institucional, se configure como algo bien distinto a lo que viene siendo habitual en las últimas décadas de construcción comunitaria.
2. En segundo término, la participación de los ciudadanos constituye un elemento esencial a tener bien presente. Efectivamente, cualquier reforma que se pretenda llevar a cabo, no podrá ser realizada, en ningún caso, de espaldas a aquellos a quienes va dirigida, es decir, a los ciudadanos europeos. Afortunadamente, ya terminaron los tiempos en los que, los políticos de turno adoptaban decisiones que se impondrían luego, de alguna manera, a los que habían de cumplimentarlas. Actualmente, se aplica con el máximo de rigor y en toda su extensión el principio de la participación, en virtud del cual, los ciudadanos se constituyen en artífices directos de los diversos cambios que se producen en la sociedad en la que viven. El ciudadano debe ser parte activa de todos aquellos procesos que tengan repercusiones sobre su persona. Así, puede constatarse que, cada vez con un mayor grado de intensidad, la sociedad civil, mediante diferentes procedimientos, está dispuesta a participar en el proceso de reformas institucionales a nivel comunitario, exponiendo y dando a conocer su visión, observaciones y opiniones en relación con el nuevo modelo que los Estados pretenden adoptar, y haciendo efectiva su colaboración, a través de su posicionamiento para lograr la mayor eficacia de éste.
3. En tercer lugar, hay que tener en cuenta a la hora de fijar las bases sobre las que se asienta el nuevo modelo, que el objetivo fundamental viene constituido por el logro de una auténtica integración. En efecto, el objetivo que se persigue al poner en marcha un proceso de rediseño y adopción de un nuevo modelo institucional en el contexto de la Unión no es otro que el de alcanzar un mayor grado de integración entre pueblos y ciudadanos europeos. Los tiempos de la pura y simple cooperación concluyeron para venir a ser sustituidos por los de la integración. Aunque en ocasiones parezca lo contrario, los objetivos propios de la intergubernamentalidad se han visto superados y modificados en beneficio de los característicos de la supranacionalidad. Lograr una auténtica integración resulta ser la finalidad por conseguir, y dicha integración no va a ser únicamente económica, sino que, también, estará caracterizada por los distintos aspectos, que son más relevantes,

de las políticas que afectan de manera directa a la ciudadanía. En consecuencia, puede advertirse como, a lo largo de los años, el objetivo aludido se ha ido marcando y reiterando sucesivamente en los diferentes textos de los Tratados (Acta Única Europea, Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa), de modo que se han ido alcanzando cada vez mayores cotas de integración política.

En este mismo orden de ideas, puede constatarse como, desde la frialdad de los objetivos típicamente intergubernamentales, que persiguen la simple cooperación entre Estados, en el marco de distintas organizaciones internacionales, se ha ido recorriendo una clara evolución, que arranca con los conocidos como Tratados fundacionales comunitarios, los cuales extienden conceptualmente los objetivos de una integración económica, y a través de sus sucesivas modificaciones, sobre todo en el TUE de Maastricht y en el de Lisboa, han llegado a instalar en la realidad europea un modelo de integración también política, diferenciado ampliamente del estrictamente económico.

Establecidas las bases, parece oportuno proceder a la determinación de las exigencias mínimas que debiera presentar el nuevo modelo. En efecto, puede afirmarse que, las distintas instituciones han venido funcionando, con mayor o menor dificultad, en función del momento histórico contemplado, para dar satisfacción, en primer lugar, a unas Comunidades Europeas formadas progresivamente por seis, por nueve, por diez, por doce, por quince, por veinticinco, por veintisiete, por veintiocho y, finalmente, por veintisiete Estados miembros tras el Brexit y la salida del Reino Unido de Gran Bretaña de la organización supranacional. Sin embargo, parece evidente que dichas instituciones no pueden ni deben ser forzadas sin límite. En este sentido, consideramos que, ameritan y requieren cambios en profundidad con los cuales se consiga adaptar el sistema institucional a las condiciones y situaciones futuras, buscando contribuir decididamente a configurar una Unión de más de treinta países, con una orientación claramente federal y capaz de dar respuesta a los postulados y retos de una verdadera Unión política de Europa y, desde luego, coadyuvando, en todo momento, al diseño e implementación de un modelo de integración europea válido para las próximas décadas y en el que los ciudadanos se conviertan realmente en los auténticos protagonistas.

Venimos manteniendo desde hace más de dos décadas que, estamos convencidos de que, en principio, todas las instituciones actuales de la Unión podrían ser alteradas hasta llegar a orientarlas en otros diversos sentidos. Así nos parece y, por tanto, cualquier institución comunitaria puede ser modificada para adaptarse a las nuevas perspectivas que se vislumbran de cara al futuro, y ello sin que se produzcan necesariamente grandes perturbaciones en el sistema. En efecto, consideramos que, fuesen cuales fuesen los nombres o denominaciones nuevas que pudieran darse a las instituciones que se crearan ex novo o que sufrieran adaptaciones en la necesaria reforma, lo importante, serían ante todo los contenidos de cada institución. En todo caso, habrían de existir dos instituciones que, en nuestra opinión, se configurarían como absolutamente esenciales y sin la presencia de las cuales no podría asegurarse la propia dinámica existencial de un proceso de integración en la actualidad.

En este mismo orden de ideas, afirmamos que, en efecto, son dos las instituciones fundamentales a todo proceso de integración que se pretenda poner en marcha. La primera, se constituiría en torno a un órgano que fuese capaz de proporcionar un cauce adecuado a la participación democrática de los ciudadanos en el proceso, llámese asamblea, parlamento o como se quiera. Tal como anteriormente expresamos, el ciudadano es esencial como elemento propicio de conformación de un nuevo modelo que ordene y ofrezca sistemática institucional al proceso de integración global que se pretende llevar a cabo. Dicho ciudadano debe participar de modo directo y democrático, a través de la correspondiente institución que garantice la mencionada presencia en el diseño y ejecución del gran proyecto de la integración de los pueblos que conformen la Unión Europea del futuro. Así pues, la vía de la participación democrática de los ciudadanos en el proceso se nos antoja como algo imprescindible para la construcción en curso, ofreciendo respuesta adecuada al cumplimiento de los objetivos de integración que se persiguen.

La segunda de las instituciones necesarias vendrá configurada a través de un órgano capaz de garantizar los derechos de los ciudadanos a nivel jurisdiccional, denomínese Corte, Tribunal o como se quiera. Así es, los distintos derechos de los ciudadanos deben quedar garantizados en cuanto a la protección que de los mismos se establezca, y ello no puede realizarse si no es mediante la vertebración, dentro del sistema institucional, del correspondiente órgano jurisdiccional. Garantizar los derechos de la ciudadanía resulta ser algo esencial en cualquier estado de derecho. La máxima de rigor en la protección de estos derechos asegura la existencia de un proceso democrático, como lo debe ser y, cada vez más, el de la integración europea.

Todas las restantes instituciones y órganos que aseguran hoy en día el entramado del sistema institucional comunitario podrían,

a nuestro juicio, ser prescindibles, adaptables o modificables, teniendo muy presente la experiencia adquirida en su ya larga etapa de funcionamiento, en grado total o parcial. Esto habría que hacerse en los casos concretos de la Comisión Europea, del Consejo Europeo o del Consejo, con el fin de proporcionar mejoras en relación con numerosos aspectos de su actuación, y ello en aras a la ordenación de los cambios y transformaciones que se requieren introducir en el contexto comunitario. La mencionada redefinición institucional, con sus modificaciones, adaptaciones y/o -incluso- posibles extinciones, no debe ser observada con temores ni cautelas de ningún tipo. Se trata de llevar a cabo cambios absolutamente precisos para poder encarar sin dificultades el proceso de integración europea en las próximas décadas y desde el prisma -tal vez deseado mayoritariamente- de instalar un esquema o un sistema de carácter federal que haga posible una verdadera Unión Política en Europa.

### **El rediseño de las instituciones en la Conferencia de 9/5/2021**

Pues bien, a lo largo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, se ha constatado la -hasta este momento insistentemente reseñada- necesidad de llevar a cabo ciertas reformas institucionales sobre determinados aspectos. Partiendo de la idea de que no parece conveniente mezclar instituciones, algo que podría inducir a una confusión de poderes en el marco de la Unión, así como que, tampoco se antoja prudente la existencia de un único presidente para todas las instituciones, manteniéndose el criterio de que cada una de ellas tenga su presidente, a fin de no abigarrar y confundir la distinción tradicional entre los distintos Poderes. Por tanto, nada de entremezclar o amalgamar instituciones, manteniendo cada una de ellas la independencia más absoluta en sus respectivas competencias de actuación, ni tampoco unificar la figura de un solo presidente para todas las instituciones, siendo más correcto que, de modo individual, cada institución tenga su propio presidente, que goce de la suficiente autonomía política para garantizar un correcto funcionamiento de la misma, dentro de su respectiva esfera de competencias previstas en los Tratados.

En este mismo orden de ideas, examinaremos, a continuación, las modificaciones y reformas, que, de manera individualizada, en cada una de las instituciones más destacables de la Unión Europea, han sido analizadas en la Conferencia y, sobre las que parece haber un importante consenso de cara a una próxima revisión, ya sea de los vigentes Tratados o de la elaboración y aprobación de un nuevo Tratado que incluya las cuestiones que venimos planteando a lo largo del presente trabajo.

Así pues, señalaremos, en primer lugar, los aspectos concretos de las reformas a introducir en el caso del Parlamento Europeo:

1. Resulta fundamental llevar a cabo la ampliación al Parlamento Europeo de una iniciativa legislativa plena. Como es sabido, el monopolio de la iniciativa legislativa en el contexto de la Unión Europea lo ostenta la Comisión Europea, en tanto que institución que ejerce el poder ejecutivo, siendo que el Parlamento Europeo, que representa a la ciudadanía europea carece de tal competencia en plenitud, pudiendo utilizarla únicamente de manera indirecta, es decir, mediante una petición presentada a la Comisión Europea para que la misma actúe en el sentido apuntado y solicitado por el Parlamento Europeo. Esta situación no parece tener ningún fundamento en la realidad actual en la que la institución asamblearia de la Unión ha evolucionado hacia posiciones más adecuadas con su propia denominación, llegando a colegislar en igualdad de condiciones con el Consejo, en base a los Tratados. En consecuencia, el Parlamento Europeo ha de tener el derecho de iniciativa legislativa plena y no de forma indirecta.
2. La denominada iniciativa legislativa popular también debe ser modificada en el sentido de facilitar y simplificar el procedimiento, de modo que pueda aplicarse con mayor flexibilidad y eficacia, a la luz de la experiencia que ya se tiene sobre la utilización de la mencionada iniciativa legislativa popular o ciudadana. Por su actual regulación en los Tratados (art. 11, nº 4 del TUE y art. 24 del TFUE), se trata, asimismo, de una técnica indirecta para el uso y disfrute del derecho de iniciativa legislativa por parte de la ciudadanía, la cual ha de cumplimentar bastantes requisitos de procedimiento y condiciones preceptivas para lograr el objetivo de que se legisle sobre una determinada cuestión. En consecuencia, lo que se plantea es la modificación de las disposiciones en vigor, concretamente, de los reglamentos que en su día fueron adoptados por el Parlamento Europeo y por el Consejo conjuntamente, a través del procedimiento legislativo ordinario, y que regulan con ciertas deficiencias y presentando dificultades a la ciudadanía para disfrutar del referido derecho que les es reconocido en los Tratados.
3. Conseguir un mayor grado de conectividad del Parlamento Europeo. Las cifras oficiales de participación ciudadana, dentro de cada Estado miembro, en las elecciones al Parlamento Europeo, nos ofrecen unos resultados muy pobres. El ciudadano

medio nacional de la mayoría de los Estados miembros ignora completamente o, en todo caso, conoce muy poco la labor y el significado de los procesos electorales a nivel europeo para designar a quienes deben representarles en la institución que ostenta la representación de la ciudadanía a escala de la Unión Europea. Precisamente, por ese motivo apuntado, el Parlamento Europeo resulta ser un gran desconocido para la mayor parte de la ciudadanía europea. En el momento actual, puede constatarse con total claridad, que existe un escaso grado de conectividad del Parlamento Europeo. En consecuencia, se considera una actuación urgente y en profundidad para alcanzar los niveles apropiados de conectividad del Parlamento Europeo y lograr un necesario acercamiento de los ciudadanos a esta institución de representación política a escala de la Unión.

4. Precisamente, otro tema analizado en la Conferencia ha sido el relativo a las elecciones a representantes en el Parlamento Europeo y, específicamente, lo que afecta a la fijación previa de los cabezas de lista por cada partido político, a nivel europeo, a los efectos del posterior nombramiento como candidatos para presidir la Comisión Europea. Es decir, en función de los resultados obtenidos por los diferentes partidos políticos en liza europea para elegir, por sufragio universal, directo y secreto, a los que serán diputados en el Parlamento Europeo, es necesario, de manera anticipada a las elecciones, conocer a las personas que van a figurar como cabezas de la lista de los distintos partidos políticos a escala europea, porque, como decíamos, de los resultados obtenidos en los comicios, el cabeza de lista del partido político más votado, debe de ser designado para establecer la presidencia de la Comisión Europea, dado que esta institución, que ejerce el poder ejecutivo de la Unión, será controlada políticamente por el Parlamento Europeo a lo largo de todo su mandato.

En segundo término, expondremos las reformas y modificaciones que debieran implementarse en el supuesto de la institución del Consejo Europeo:

1. Tradicionalmente, ha resultado algo no exento de complicaciones, el tema del encasillamiento del Consejo Europeo en tanto que institución de la Unión Europea. Siempre, desde que fue constituido, hubo dudas acerca de su propia naturaleza jurídica. Sin embargo, el Tratado de Lisboa, en sus artículos 13 y 15 del TUE, vino a poner solución definitiva a la cuestión en discusión. El Consejo Europeo es, después del Parlamento Europeo, la siguiente institución de la Unión Europea señalada como tal en el Tratado. Puede afirmarse que, debido a su misma composición, su posicionamiento debe encuadrarse en una orientación clara y estrictamente de carácter político. En consecuencia, careciendo plena y absolutamente de cualquier potestad para ejercer función legislativa alguna, el Consejo Europeo debe limitarse a proporcionar a la Unión Europea los necesarios impulsos para alcanzar su propio desarrollo, definiendo, al mismo tiempo, sus orientaciones y prioridades políticas generales.
2. Habiéndose llegado, en tiempo relativamente reciente, a lograr un consenso en cuanto a la naturaleza, competencias y ubicación del Consejo Europeo como institución de la Unión Europea, no parece prudente volver a mantener posiciones dubitativas respecto a esta institución. Lo mejor y más indicado en este caso debiera ser el mantenerla como está, insistiendo en su papel fundamental y rigurosamente político en el diseño futuro de la Unión Europea.
3. En cuanto se refiere a las presidencias, como ya mencionábamos con anterioridad, consideramos que no es bueno ni aporta ningún tipo de ventajas el hecho de mezclar presidencias de distintas instituciones de la Unión Europea. Son los Tratados en vigor los que prefieren no establecer un régimen de confusiones entre las diferentes instituciones y sus correspondientes presidencias. De hecho, para el caso del Consejo Europeo, institución que, inicialmente, era presidida por el Jefe de Estado y/o de Gobierno del país que ostentaba la presidencia rotatoria semestral del Consejo, se prevé la elección de un Presidente, por mayoría cualificada, por un tiempo o mandato de dos años y medio, renovable una sola vez, el cual tiene encomendada, entre otras, la labor de presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo. En consecuencia, la inclinación de algunos sectores de opinión en orden a unificar las presidencias de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, no se nos antoja demasiado afortunada para ser puesta en práctica, debiendo continuarse con la idea expresada de que cada una de las diferentes instituciones de la Unión Europea mantenga su propio presidente.
4. Por lo que afecta al régimen de las votaciones, es completamente necesario arrinconar, de modo definitivo y absoluto, el procedimiento para la adopción de las decisiones que exigen todavía unanimidad para su aprobación. Este criterio ha sido ostensible y mayoritariamente puesto de manifiesto por los participantes en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, tanto a lo largo de las sesiones celebradas, como en el documento final que contiene las Conclusiones de la Conferencia. Se ha decidido, de manera abrumadora, la necesidad de ampliar la utilización de la mayoría cualificada y achicar o, incluso, hacer

desaparecer las unanimidades para todos los supuestos materiales que puedan ser objeto de desarrollo y actuación de las competencias atribuidas a las diferentes instituciones de la Unión Europea.

5. Asimismo, las Conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, han incluido y formulado un claro alegato en torno a la cuestión relativa a la consecución de una mayor agilidad en el procedimiento de toma de decisiones por parte del Consejo Europeo. Esta institución debe, a la mayor brevedad posible, adoptar las oportunas medidas con la finalidad de lograr un más elevado nivel de agilidad, es decir, de habilidad, dinamismo y flexibilidad en lo que hace alusión a su toma de decisiones. A título de ejemplo, podemos citar dos ámbitos concretos: en materia de Presupuesto y en las cuestiones típicas del reparto de los Fondos.

En tercer lugar, hemos de hacer referencia a la acordado en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, acerca de otra institución de la Unión Europea, en concreto, al Consejo. En este sentido, se han abordado, entre otros temas, en las distintas discusiones y debates, para decidir sobre los siguientes puntos:

1. Conceder mucho menos peso a la intergubernamentalidad, en beneficio de un mayor reconocimiento e implementación del método comunitario, es decir, abandono progresivo de las decisiones unilaterales de los Gobiernos para lograr, cada vez en grado más elevado, una necesaria comunitarización en la tarea de adopción de decisiones, en el seno de la Unión Europea.
2. Asimismo, en el ámbito de la toma de decisiones, proceder urgentemente a la revisión de los procedimientos contenidos en los Tratados, con la finalidad de hacer desaparecer la todavía actualmente necesaria unanimidad que se exige en muchos supuestos. En su lugar, se propone la extensión y utilización del procedimiento ordinario, previsto también en los Tratados, para aplicarlo en la adopción de decisiones en la Unión Europea, sea cualquiera que sea el tipo o rango de la disposición que hubiese de ser aprobada en cada caso.
3. Facilitar acuerdos que pudieran ser aplicados en los posibles supuestos de violaciones de los Derechos Fundamentales por parte de alguno de los Estados miembros. En otras palabras, se trataría de facilitar el cumplimiento e implementación de los contenidos de los actuales artículos 6 y 7 del TUE, los cuales, debido a su nivel particular de exigencia, se ha comprobado que resultan de complicada puesta en ejecución y, por tanto, carentes de la imprescindible eficacia jurídica que es requerida para el normal desarrollo de cuanto, con absoluto acierto, se contiene en sus postulados.
4. En el desarrollo de la Conferencia se ha apreciado la necesidad apremiante de conseguir afrontar la resolución de los distintos problemas que se pueden plantear con una mayor agilidad. La tramitación y pronunciamiento final acerca de las cuestiones que se plantean como problemas a resolver por el Consejo, adolecen de gran lentitud procedimental y emplean largos tiempos para ser resueltas definitivamente. Por consecuencia, constatada la tardanza y puesta de manifiesto, se requiere la utilización de vías alternativas de solución que sean más rápidas, ágiles y que, al mismo tiempo, logren un mayor nivel de eficacia en la resolución de los problemas que se puedan suscitar.

En cuarto lugar, hemos de reseñar determinadas cuestiones que fueron abordadas a lo largo de las sesiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y que afectan, en concreto, a la Comisión Europea en tanto que institución fundamental en el funcionamiento de la Unión Europea. En el mismo sentido indicado, señalaremos los siguientes puntos:

1. Resulta absolutamente imprescindible ejercer un mayor nivel de vigilancia y control sobre el cumplimiento efectivo y riguroso de los Derechos Fundamentales y, en general, también, de todo el conjunto del Derecho de la Unión Europea. En este orden de ideas, se hace preciso llevar a cabo un gran esfuerzo para conseguir que los contenidos de los artículos 6 y 7 del TUE, anteriormente mencionados, sean aplicados en toda su extensión y con toda su fuerza. Posiblemente, es necesario crear un órgano de control que, dependiendo de la Comisión Europea, tenga atribuidas las correspondientes competencias que le capaciten para intervenir en esta temática apuntada, logrando que, en ningún supuesto, la ausencia de voluntad, por parte de algún Estado miembro, para dar implementación a los Derechos Fundamentales o -como ya decíamos anteriormente-, al Derecho de la Unión Europea en general, pueda llegar a tergiversar y dañar las sólidas bases democráticas de la organización supranacional, a través de la vulneración del Derecho en su más amplio sentido.
2. La explicitada más arriba y difícil tarea de realizar una mejor y más eficaz labor de vigilancia y control sobre el cumplimiento de los Derechos Fundamentales y del Derecho de la Unión Europea en general, debe entenderse contextualizada en el

marco de un apoyo más efectivo a la adopción de posibles y deseables reformas democráticas e institucionales en el ámbito de la Unión Europea.

3. En este mismo orden de ideas, se ha considerado necesario realizar cambios en referencia a los siguientes ejes temáticos:
  - Ciudadanía europea
  - Schengen
  - Derechos Fundamentales
  - Libertad de expresión
  - Desinformación
4. Se considera necesario promover un reforzamiento de la figura del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, potenciando y otorgándole un mayor relieve al papel que éste desarrolla en el seno de la Unión.
5. Resulta ser de enorme interés para el desarrollo futuro de la Unión proceder a realizar una revisión sustancial de la distribución de competencias prevista en los artículos 3 a 7 del TFUE. En efecto, el listado de materias que constituyen las diversas competencias que son repartidas entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea (exclusivas, compartidas e innominadas), requieren, nuevamente, de una revisión que actualice e incorpore ámbitos materiales que podrían quedar afectados como consecuencia de la instauración de un sistema federal europeo que propiciara una Unión Política Europea.
6. Las denominadas prioridades de la Comisión Europea son retenidas como materias que requieren la mayor atención de las instituciones en el curso de los próximos años. De esta manera, y como consecuencia, probablemente, de la invasión del territorio de la Ucrania soberana por parte de Rusia, lo que implica autocracia contra o frente a democracia (una guerra estúpida y absurda más), algunas de las cuestiones que exigen un nivel de consideración más importante, podrían ser citadas las siguientes:
  - Necesidad de reducir el consumo de electricidad.
  - Inicio de las urgentes transformaciones energéticas.
  - Creación de un Banco europeo de Hidrógeno.
  - Continuación de la preparación para la lucha contra el cambio climático.
  - Mayores esfuerzos e inversiones para lograr la sostenibilidad, también de los presupuestos.
  - Adopción de nuevas normas sobre la Gobernanza económica, al objeto de simplificar y lograr la estabilidad del crecimiento.
  - Incentivar la transformación digital y prepararse para la progresiva adopción de ésta.
  - Adopción de normas de apoyo a las Pequeñas y Medianas empresas.
  - Debido a la falta de personal para cubrir ciertos empleos, conviene adecuar las necesidades de las empresas con los intereses de los trabajadores cualificados. Es precisa la formación profesional.
  - Necesidad de abrirse a nuevos países para obtener materias primas. Elaboración de una ley europea sobre materias primas críticas.
  - Impulsar y potenciar el orden multilateral, ante la pretensión de Rusia de acabar con éste.
  - Es preciso reforzar las democracias en el continente europeo, dadas las dificultades observadas en determinados países. Para ello, se requieren de inversiones que apoyen la democracia, así como de llevar a cabo un Pacto para la Defensa de la Democracia, el cual va a ser presentado en breve.
  - Se necesita proteger el Estado de Derecho y la Democracia, tanto interna como externamente a la Unión Europea.
  - La democracia precisa de renovarse y actualizarse, tratando de buscar y encontrar lo mejor para su inserción en el futuro de la Unión Europea y del resto del mundo. Para lograr el objetivo señalado, resulta absolutamente imprescindible la participación ciudadana. Prueba de cuanto decimos la encontramos, por ejemplo, en la recientemente celebrada Conferencia sobre el Futuro de Europa (9/5/2021 al 9/5/2022), en la que la presencia organizada y activa de la ciudadanía ha sido determinante para el éxito de la misma.
  - Hay que continuar priorizando actuaciones en materia de lucha contra la corrupción. La finalidad es llegar a erradicarla en el contexto de la Unión Europea, para lo que se adoptarán nuevas disposiciones que puedan acabar con todo tipo de



corrupción.

- Apoyo total a la puesta en marcha de una Comunidad Política Europea, incluso abierta a la participación de terceros países de África o de América Latina, etc.
- Uno de los mayores problemas que tenemos que resolver en la Unión es el relativo a la inmigración. En este sentido, hay que manifestar que, la solidaridad resulta vital para poder regular la migración en Europa.
- Es preciso adoptar una verdadera Política común de inmigración caracterizada por la apertura y valentía de sus contenidos y que sea capaz, de modo definitivo, de hacer frente y dar solución a la problemática que tenemos en Europa y a la injusticia que comportan determinados planteamientos expresados, en ocasiones, por ciertos Estados miembros.
- Se requiere de una auténtica voluntad política para continuar hacia adelante en la búsqueda de soluciones para los temas derivados con la inexistencia de una Política común en materia de inmigración a nivel de toda la Unión Europea.
- Existe un claro y manifiesto apoyo a compartir valores de los jóvenes. Se impone el principio de no dañar el futuro de la juventud, tendiendo a hacerlo cada vez mejor en la adopción de decisiones sobre los jóvenes y, además, teniéndolos siempre muy en cuenta a ellos y a sus planteamientos y objetivos de desarrollo.

Por último, aludiremos a otra institución de la Unión que representa la mayor garantía del cumplimiento de los derechos y que proporciona la necesaria seguridad jurídica al conjunto de los ciudadanos de la Unión Europea. Se trata de la institución comunitaria que encarna el Poder Judicial, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Asimismo, la Conferencia sobre el Futuro de Europa ha examinado esta institución y ha establecido algunas conclusiones acerca de la misma. En este sentido, hemos de destacar, entre otras, las siguientes cuestiones:

1. Insistencia sobre algo ya bien conocido y afianzado en la práctica comunitaria, es decir, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es el máximo órgano interpretador del Derecho de la Unión Europea, tanto del Derecho originario (los Tratados), como del Derecho derivado (Reglamentos, Directivas y Decisiones). En este mismo sentido, podría decirse que, actúa a manera de un Tribunal de Garantías Constitucionales en el contexto de la Unión Europea.
2. Es necesario llegar a desarrollar completamente la estructura interna y el normal funcionamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, hay que señalar que, este Tribunal quedaría vertebrado de la siguiente manera:
  - Tribunal de Justicia
  - Tribunal General
  - Secciones, las cuales han de continuarse creando -en función de las materias atribuidas-, dado que los tribunales especializados, que posibilitaba la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, quedaron suspendidos (Tribunal de la Función Pública) e integrados sus cometidos y competencias en el Tribunal General.

## 6. Conclusiones de futuro

A modo conclusivo del presente trabajo, observaremos y expondremos muy brevemente, algunas de las cuestiones que, como consecuencia directa e inmediata de la culminación de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, estimamos deben ser reflejadas y atendidas de cara al próximo diseño que deberá llevarse a término en el ámbito de la Unión Europea en los años venideros. En este orden de ideas, y debido a la enorme importancia e interés que presentan en el desarrollo futuro de la construcción de la integración europea, habremos de poner de relieve -de manera telegráfica- las siguientes cuestiones:

1. Nos parece muy necesario proceder, cuanto sea posible, a la realización de una amplia revisión del Tratado de Lisboa, el cual acumula ya 14 años de vigencia, tiempo en el que el mundo ha sufrido grandes cambios y el proceso de la construcción europea también. En consecuencia, nos mostramos absolutamente partidarios de hacer modificaciones y reformas en el texto en vigor, si no un nuevo Tratado, que venga a incorporar las muchas novedades que han quedado más atrás expuestas y que, deben abarcar bastantes más cosas que los temas específicamente institucionales. A nuestro juicio, las labores revisionistas o la preparación de un nuevo Tratado, debieran poder iniciarse -en la medida de lo posible- antes de que termine la legislatura en curso, es decir, en el 2024 como muy tarde.
2. Para ello, es preciso organizar y poner en marcha una Convención que, además, persiga como objetivo prioritario, dar seguimiento a la recientemente concluida Conferencia sobre el Futuro de Europa y, en ese sentido, articule una Constitución

Federal para Europa. Semejante avance hay que llevarlo a cabo mediante la utilización de las cooperaciones reforzadas -a las cuales, desde hace bastantes años, preferimos denominar integraciones reforzadas-, en las que se ponga de manifiesto, en todo momento, la voluntad política de los Estados miembros de la Unión, de forma continuada, de alcanzar una Unión Política Europea bajo el carácter de una sistemática federal. Parece llegado el momento de poner en marcha una Convención Europea para elaborar un nuevo texto constitucional.

3. Para conseguir y consolidar el objetivo reseñado anteriormente, es necesario implementar una simplificación de la arquitectura de la Unión Europea, en idéntico sentido a lo más arriba apuntado y explicitado.
4. Es conveniente apuntalar y garantizar unos más elevados niveles de democracia, al mismo tiempo que llevar a cabo una profunda reflexión en torno a la división y reparto de competencias, al objeto de formularlo bastante más amplio y nítido, entre la Unión y los Estados que la componen.
5. Parece muy oportuno facilitar el reforzamiento de los partidos políticos europeos, en el marco de la Unión Europea. Los partidos políticos han de ser de ámbito europeo y actuar como tales, en lugar de ser reiteraciones de lo ya existente a escala nacional.
6. Otorgar iniciativa legislativa directa al Parlamento Europeo, así como potenciar una mayor participación de la ciudadanía en el proceso de construcción europea. Para ello, hay que terminar con el monopolio de la iniciativa legislativa que, aún hoy, detenta la Comisión Europea y proporcionar tal capacidad directa al Parlamento, en tanto que institución colegisladora de la Unión, similar a la operada por otras asambleas nacionales.
7. Acabar de una vez con la exigencia de la unanimidad en lo que concierne a la toma de decisiones sobre determinadas materias, haciendo del aludido proceso de adopción de decisiones algo más útil, eficaz y democrático, lo cual, finalmente, repercutirá muy beneficiosamente en el funcionamiento de la propia Unión Europea y en la calidad de vida de los ciudadanos.
8. Es menester reconocer un mayor grado de transparencia al funcionamiento de las distintas instituciones, procurando ejercer un más importante control en lo que a rendición de cuentas, a nivel político, de las instituciones se refiere. No hacemos alusión aquí a las cifras y ejecuciones presupuestarias, sino más bien, a la transparencia de las actuaciones de las instituciones comunitarias, así como al impacto político que las mismas puedan tener para el normal funcionamiento de la Unión y de sus Estados miembros. Se trata, sobre todo, de una rendición de cuentas de carácter político por parte de las instituciones de la Unión, lo cual coadyube para no poner en peligro la transparencia y el buen hacer de aquélla.
9. Estamos convencidos de la urgente necesidad de reformar el modelo de la Unión Europea, de manera que pueda lograrse garantizar su autonomía estratégica en el marco de una Política Exterior y de Seguridad única, la cual incluya una Defensa Común de la Unión Europea.

Se necesita, como ya venimos diciendo desde hace décadas, más Europa. Europa debe ser más fuerte y mucho más unida. Solamente de esta manera podrán encontrarse soluciones eficaces a muchos de los graves problemas a los que la sociedad europea ha de hacer frente en estos momentos y, también, en la proyección futura de los próximos años. El marco referencial no puede ser otro que la puesta en actividad de esa Europa Política que responda a un necesario encaje federal europeo.

Cambios Institucionales Y Rediseño Organizativo Supranacional en Europa

UNU-CRIS Working Paper #7 2023

Copyright © United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies 2023

The views expressed in this publication are those of the authors and do not necessarily reflect the views of the United Nations University.  
Published by: United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies

Cover image: European Parliament

In collaboration with

