



DOCUMENTO DE TRABAJO

La necesidad de reformar la Unión Europea

Temas para la tercera convención europea

Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente

Francisco Aldecoa Luzárraga

Presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo desde 2019, pertenece al mismo desde los años setenta. Actualmente es el Representante de los Eventos Nacionales y la Sociedad Civil en la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE) y Miembro del Board del Movimiento Europeo Internacional. Fue anteriormente Secretario General del Consejo Vasco del Movimiento Europeo (Eurobasque) entre 1994-2002. Catedrático Jean Monnet de la Unión Europea, Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid desde el año 2000 y anteriormente en la Universidad del País Vasco (UPV-EU) desde 1990, en la que fue vicerrector y rector en funciones. En la UCM ha sido decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología desde 2002 a 2010 y Presidente de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales (2006-2010). Ha sido director del centro de gestión de la UCM (2011-2015).

Mercedes Guinea Llorente

Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la ejecutiva del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo y del Consejo de Asuntos Europeos de la Fundación Alternativas.



Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas
© Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente
ISBN: 978-84-18677-65-6
Coordinación: Rodrigo Castellanos
Edición: Libroacadémico

Contenido

1. Consideraciones generales	4
2. La Conferencia sobre el Futuro de Europa: sobrerrepresentación de ciudadanos e infrarrepresentación de los otros sectores	4
3. La CoFoE: un método de trabajo inadecuado	8
4. La solicitud del Parlamento Europeo al Consejo Europeo para la convocatoria de la Convención Europea	9
5. El jarro de agua fría del Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022 interrumpe el proceso de reforma	10
6. La necesidad de reforma de los Tratados y las vías para hacerlo: la Convención Europea o los mecanismos simplificados	12
7. La relevancia de la V Presidencia Española ante esta situación	20
8. Recomendaciones, iniciativas y temas centrales de cara a la III Convención Europea para la reforma de la Unión Europea	23
9. Conclusión: la necesidad de acelerar la reforma ante las perspectivas de ampliación	27

1. Consideraciones generales

La Unión Europea se encuentra dentro de un nuevo ciclo político que, posiblemente, comenzó al final de la legislatura anterior pero que se vio reforzado durante esta nueva legislatura. Esto se debe, sobre todo, al incremento en casi diez puntos de la participación en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019, lo que supuso un refuerzo de la legitimidad de origen del conjunto del sistema.

Igualmente, las decisiones adoptadas en estos tres años de mandato, para hacer frente a la pandemia del covid19, el Plan de Recuperación, y las medidas en respuesta a la agresión rusa a Ucrania han venido a reforzar la legitimidad de ejercicio de las instituciones europeas, en especial de la Comisión y el Parlamento.

El objetivo de este trabajo es analizar el desarrollo de la Conferencia sobre el Futuro de Europa y la respuesta del Parlamento Europeo y la Convención Europea solicitando la convocatoria de la Tercera Convención Europea¹. Estando convencidos de que la UE debe ser objeto de reforma, analizamos los factores que demandan una revisión de los Tratados y los procedimientos que esta podría seguir.

A continuación planteamos los temas que pensamos que han de ser objeto del mandato de esta Convención. Asimismo, realizaremos una reflexión sobre la V Presidencia Española en el Consejo de la Unión Europea, en el segundo semestre de 2023, ya que probablemente sea el Estado miembro que pueda liderar la convocatoria de la reforma europea. Hacemos algunas recomendaciones para que España juegue un papel central en el desbloqueo de la situación política europea actual.

2. La Conferencia sobre el Futuro de Europa: sobrerrepresentación de los ciudadanos e infrarrepresentación de otros sectores

La nueva presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, el 17 de junio de 2019, recogió esta iniciativa impulsada también por la sociedad civil europea, y por nosotros desde el Movimiento Europeo Internacional y los Consejos Nacionales en mayo de 2019, y los partidos políticos europeos de celebrar una Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFoE). *“La Conferencia deberá reunir a los ciudadanos (con una fuerte presencia de los jóvenes y la sociedad civil) y a las instituciones europeas como socios en pie de igualdad, y deberá estar bien preparada con un alcance y unos objetivos claros acordados entre el*

¹ Todas las páginas web referidas en este artículo han sido consultadas por última vez el día 27 de septiembre de 2022.

Parlamento, el Consejo y la Comisión. Estoy dispuesta a dar curso a lo que la Conferencia acuerde, incluso a través de medidas legislativas, si procede. También estoy abierta a modificaciones en los Tratados.”².

De la composición de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, hay que señalar que ha habido una infrarrepresentación de la sociedad civil. Solamente ocho miembros oficiales a los que se pueden sumar los 27 representantes de los eventos nacionales y la sociedad civil de cada uno de los Estados miembros (EEMM). Hay que recordar que la sociedad civil organizada fue quien puso en marcha el proyecto europeo en el Congreso de la Haya de 1948 y, desde entonces, ha jugado un papel sustantivo en la profundización del proyecto europeo. Al tiempo que había una sobrerrepresentación de los ciudadanos elegidos de manera aleatoria en el plenario (80 ciudadanos elegidos por sorteo de los 800 que participaban en los Paneles Ciudadanos).

El resto de la composición lo constituían las instituciones europeas y nacionales Parlamento Europeo (108), Parlamentos nacionales (108), Consejo de la UE (54, dos por cada gobierno de cada estado), Comisión Europea (3 con Dubranka Suica, Vera Jourova y Maroš Šefčovič); Comité de las Regiones (30) y Comité Económico y Social (18), a los que se suman los interlocutores sociales (8).

La Conferencia estaba previsto que comenzase el 9 de mayo de 2020 en la ciudad croata de Dubrovnik pero, debido a la pandemia y, especialmente, a la falta de entendimiento de los presidentes de las tres instituciones europeas, esta no se convocó hasta el año siguiente. El 10 de marzo de 2021 se firmará la Declaración Interinstitucional³ que otorgaría el mandato y la composición de la Conferencia y el 9 de mayo, en un acto por todo lo alto en Estrasburgo se iniciaría oficialmente. Las desavenencias entre las tres instituciones se resolvieron con una presidencia tripartita entre las tres instituciones.

El funcionamiento de la CoFoE se ha dado, especialmente a través de los Paneles ciudadanos que han tenido prácticamente el monopolio de la iniciativa de las propuestas que finalmente se han visto reflejadas en las conclusiones; así como la celebración de siete plenarios, y las propuestas temáticas elaboradas por los nueve Grupos de Trabajo.

Los modos de trabajo, basados en las Normas de Procedimiento del 26 de mayo⁴, han sido desiguales y alejados de las palabras iniciales de la Presidenta de la Comisión Europea que se refería a un “pie de igualdad” entre ciudadanos, sociedad civil y representantes de instituciones europeas y nacionales, como ya hemos citado anteriormente.

²Von der Leyen, U. (2019). *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa*. Bruselas.

³Von der Leyen, U. & Sassoli, D. & Costas, A. (2021). Declaración Interinstitucional de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Parlamento Europeo. Estrasburgo.

⁴CoFoE (2021). Normas de funcionamiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Comité Ejecutivo.

Esto se debe a que el peso y la iniciativa de los ciudadanos, a través de las propuestas alcanzadas en los cuatro Paneles Ciudadanos, formados cada uno de ellos por 200 ciudadanos elegidos de manera aleatoria, es decir, 800 ciudadanos en total, fueron totales y absolutos. Tuvieron el monopolio de la iniciativa a lo largo de todas las sesiones.

A ello se ha sumado el hecho de que los Plenarios y los grupos de trabajo se han basado en el respeto a los cuatro informes presentados por los ciudadanos. De manera que el papel del resto de los “cuatro pilares” de la CoFoE —instituciones europeas y nacionales, y representantes de los eventos nacionales— ha consistido únicamente en completar las propuestas de los Paneles Ciudadanos sin posibilidad de eliminar algunas de ellas o de oponerse a las mismas.

Con ello, la Conferencia sobre el futuro de Europa se ha alejado aún más de este pie de igualdad, agravando así la desigualdad que ya existía, desde el comienzo de la misma, como consecuencia de la composición previamente mencionada. No es admisible, desde ningún punto de vista, que los ciudadanos elegidos aleatoriamente tengan una capacidad de iniciativa casi exclusiva por encima de los representantes de los otros pilares. Se ha perdido una oportunidad para lograr una incorporación equilibrada y útil de este sistema de origen ateniense que comienza a tener influencia en la doctrina académica francesa.

a. Paneles ciudadanos

Gran parte de los esfuerzos de los trabajos de la CoFoE se han centrado, especialmente, en los Paneles Ciudadanos compuestos por 800 ciudadanos, supuestamente elegidos mediante un mecanismo aleatorio, de los cuales un tercio eran menores de 25 años.

Estos paneles ciudadanos se han dividido al mismo tiempo, en 200 personas y cuatro paneles temáticos como son: Educación, cultura, juventud, deporte, economía en pro de las personas e impulso digital (Panel 1); Valores y derechos, estado de derecho y democracia europea (Panel 2); Pacto Verde y Salud, (Panel 3); Una Unión Europea más fuerte en el mundo y migraciones (Panel 4).

Estos paneles funcionaron internamente de diferentes maneras dependiendo de los temas que tenían que abordar. De estos 800 ciudadanos, 80 fueron elegidos a sorteo para representar a los ciudadanos en el Pleno de la CoFoE

b. Grupos de Trabajo

Cada uno de los paneles ha elaborado una serie de conclusiones que han servido de base para los debates del Pleno y de los Grupos de Trabajo. En este sentido, los ciudadanos se

han mostrado poco receptivos, en algunos casos, a las sugerencias del resto de los pilares de la Conferencia.

En total se constituyeron nueve Grupos de Trabajo organizados por temas, como son 1. Pacto Verde; 2. Salud; 3. Una economía en pro de las personas, justicia social y empleo; 4. Una Europa más fuerte en el mundo; 5. Derechos, valores, Estado de Derecho y seguridad; 6. Impulso de la agenda digital y tecnológica; 7. Democracia Europa, 8. Migraciones; 9. Educación, Juventud, Cultura y Deporte. En los mismos se comenzó a debatir entre los seis pilares de la conferencia el alcance de la misma de manera sectorial. La dificultad fue que los ciudadanos no fueron receptivos a las sugerencias a sus propuestas. Otra de las dificultades es que estos Grupos de Trabajo fueron presididos por representantes de las instituciones europeas, salvo en el caso del noveno grupo que fue presidido por la Presidenta del Youth European Forum.

c. Desarrollo de los Plenos.

Se han celebrado, a lo largo de estos once meses de trabajo de la Conferencia, un total de siete plenarios siendo el último de ellos el encargado de aprobar las conclusiones del Pleno, posteriormente fueron revisadas por el Board de la Conferencia, el 29 y 30 de abril. Bien es cierto que la distribución en el tiempo de estos plenarios ha sido un tanto desigual, celebrándose la gran parte de ellos en el presente año, y únicamente habiéndose celebrado entre mayo y diciembre de 2021 dos plenos, ya que el tercero de ellos tuvo que ser pospuesto ante el empeoramiento de la situación sanitaria. Y en los cuatro meses siguientes se celebraron los otros cinco.

En este sentido, los siete plenos celebrados han sido: el primero el 17-18 de julio, siendo únicamente una presentación de gran parte de los miembros que se inscribieron y donde no participaron los ciudadanos elegidos a sorteo, ya que el sorteo no se había producido. El segundo plenario se celebró los días 22-24 de octubre, casi tres meses después. El tercer plenario se celebró los días 17-19 de enero, habiendo mejorado considerablemente la situación sanitaria y permitiendo con ello la presencialidad.

El cuarto plenario fue celebrado 11, 12 y 13 de marzo; el quinto plenario los días 23, 24 y 25 de marzo, el sexto los días 6, 7 y 8 de abril, y finalmente, el séptimo de conclusiones los días 27, 28 y 29 de abril. Es decir, todos ellos tuvieron lugar tras la agresión rusa a Ucrania, lo cual marcó el desenlace de la CoFoE.

Uno de los déficits del proceso ha sido que los plenos de la CoFoE (desde el tercero) han estado impulsados y basados en los acuerdos de los cuatro paneles ciudadanos y sus propuestas, teniendo los ciudadanos la iniciativa casi exclusiva. A ello se le suma que, en varios casos, no han querido, al menos de forma sustantiva, reformar o modificar sus propuestas, de manera que el resto de los pilares y los miembros de la Conferencia no han jugado el papel

que estaba previsto en la convocatoria, ni en las normas de procedimiento. Es decir, que los ciudadanos han jugado un protagonismo más allá de lo que establecían las convocatorias.

3. La CoFoE: un método de trabajo inadecuado

En cuanto al método y el funcionamiento de los trabajos del Pleno, existen importantes discrepancias tanto desde el punto de vista doctrinal⁵ como desde el punto de vista de los distintos actores involucrados en relación con algunos temas. Para nosotros, posiblemente el más importante es el de la infrarrepresentación de la sociedad civil. No obstante, las cuestiones más relevantes en estas discrepancias son las siguientes: a) composición; b) método de trabajo; c) falta de asistencia los representantes de las instituciones; d) exceso de una sui generis participación de los ciudadanos; e) ausencia de una participación principal de los jóvenes en el resto de los bloques; f) falta de representación de otros colectivos previstos en la Declaración Intergubernamental como la academia y las instituciones.

La infrarrepresentación de la sociedad civil ha sido paliada, en parte, a través de la participación de los 27 representantes de la sociedad civil organizada y los eventos nacionales, lo que ha equilibrado algo la participación de la misma ya que, al final, son 34 los representantes de las organizaciones de la sociedad civil frente a los 80 de los ciudadanos elegidos al azar. Hay que recordar que el Tratado de la Unión Europea es muy claro en su artículo 11.2 donde da un papel especial a los representantes de la sociedad civil organizada⁶. Artículo que no ha sido respetado en este caso.

En todo caso esta representación ha sido insuficiente ya que los ciudadanos, en el funcionamiento tenían un derecho de iniciativa del que no disponíamos los demás. Igualmente, en los plenarios de la Conferencia se les dedicaba más tiempo para sus intervenciones, de manera que no hubo un equilibrio entre los representantes de la sociedad civil organizada y los representantes de los ciudadanos.

Después de la agresión de la Federación Rusa al Estado soberano de Ucrania el 24 de febrero, la percepción de la importancia y la misión de la Conferencia sobre el Futuro de Europa cambia sustancialmente. Especialmente por la participación en el cuarto pleno de la Conferencia de dos representantes ucranianos que asistieron al efecto y el Alto Representante, Josep Borrell, quien se dirigió desde la cumbre de Versalles al Pleno de la CoFoE el 11 de marzo.

⁵Aldecoa. F. & Guinea, M. (Coords.) (2022), *Una Unión Europea necesitada de reforma. Hacia la tercera Convención Europea*. Madrid, Catarata.

⁶“Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.” *Tratado de la Unión Europea*. Artículo 11.2. Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea. 2010

A partir de este momento se vivió con más intensidad tanto el alcance de las reformas como la necesidad de una profundización en el conjunto del proyecto europeo. Y se entendió que el ataque no era solo a Ucrania, Estado asociado a la Unión Europea; sino a la Unión Europea en su conjunto, a sus valores, a su democracia, a su forma de vida, a sus libertades, a su Estado de Derecho, al conjunto del proyecto comunitario...

4. La solicitud del Parlamento Europeo al Consejo Europeo para la convocatoria de la Convención Europea

Las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa se elaboraron en el séptimo pleno de la misma, en donde se plantearon 49 propuestas y 350 medidas concretas para el futuro de la Unión Europea⁷. Estas conclusiones tenían una cierta falta de coherencia entre ellas llegando, incluso, a existir una serie de contradicciones entre las mismas. Se acordó que las Conclusiones iban a ser entregadas a los Presidentes de las tres instituciones europeas en un acto final en el Parlamento Europeo en Estrasburgo el 9 de mayo.

No obstante, antes de esta cita final, el Parlamento Europeo se adelanta y realiza una interpretación de las conclusiones adoptadas, proponiendo que de una evaluación de las mismas se derive la necesidad de reforma de la Unión Europea. Afirmando así *“Reconoce que las conclusiones de la Conferencia requieren cambios en los Tratados, entre otras cosas, en relación con la simplificación de la arquitectura institucional de la Unión, una mayor transparencia y rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones y una nueva reflexión sobre las competencias de la Unión”*⁸.

Por ello, el Parlamento Europeo realizó dos resoluciones el 4 de mayo y el 9 de junio⁹ solicitando al Consejo Europeo la convocatoria de la Convención Europea. Como es sabido, el

⁷Pleno de la Conferencia sobre el Futuro de Europa (2022). *Informe final de propuestas*. Estrasburgo, 27 de abril de 2022, disponible en: https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/53pqvksjafitnzh8oz0zyn4rgxu?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%221255114-1_ES.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%271255114-1_ES.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJXGZPDFYVOW5V%2F20220927%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20220927T160733Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=418c8db2592e3762b8e533081705c248066ae431a9fb61eb1bc0679c33a0855a.

⁸Parlamento Europeo (2022), *Resolución del sobre el seguimiento que se dará a las conclusiones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa*, Bruselas, 4 de mayo de 2022, (P9_TA(2022)0141)

⁹Parlamento Europeo (2022), *Resolución sobre el seguimiento...* op. cit.; y Parlamento Europeo (2022), *Resolución del sobre la convocatoria de la una convención para la revisión de los Tratados*, Estrasburgo, 9 de junio de 2022, (P9_TA(2022)0244).

Movimiento Europeo Internacional y nuestro Consejo Federal Español vienen reivindicando, al menos desde el comienzo del nuevo ciclo político de mayo de 2019, la necesidad de abordar la reforma de los Tratados en profundidad a través de una Tercera Convención Europea en clave federal, acorde con las posiciones de otros miembros de la sociedad civil, del Parlamento Europeo y de algunos Estados miembros, como, por ejemplo, el Gobierno semáforo alemán el cual reflejaba esta realidad en su acuerdo de gobierno¹⁰ y el Gobierno italiano de Draghi. Ambos empleaban la palabra federal en sus discursos.

Así pues, el 9 de junio de 2022, el Pleno del Parlamento Europeo ha aprobado por 355 votos a favor, 148 en contra y 48 abstenciones una resolución propuesta por la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO), donde solicita al Consejo Europeo la convocatoria de la Convención Europea para la reforma de los Tratados constitutivos de la UE¹¹. Esta resolución promovida por S&D, Renew Europe, los Verdes e Izquierda Unitaria fue apoyada por gran parte de los partidos políticos, incluido el PPE, quien se incorporó después, gracias a la aceptación de una enmienda que también fue adoptada al mismo tiempo.

Por lo tanto, los cinco principales partidos políticos defienden la propuesta, y únicamente los grupos de derecha extrema, incluidos los homólogos españoles, votaron en contra. Dado que la Presidencia francesa, en su momento, también se había mostrado favorable a la reforma de la UE por una Convención¹², era de esperar que el Consejo Europeo de 22 y 23 de junio hubiera abordado esta cuestión. Sin embargo, no se aprobó ni se puso en marcha la Tercera Convención Europea, dado el contexto electoral francés y las diferencias entre EEMM. Sin embargo, suponemos que esta resolución se tendrá que debatir durante el mes de octubre, ya bajo Presidencia checa del Consejo de la UE.

5. El jarro de agua fría del Consejo Europeo del 23 y 24 de junio de 2022 interrumpe el proceso de reforma

El pasado 23 y 24 de junio se celebró en Bruselas el último Consejo Europeo bajo Presidencia Francesa, tan esperado por nosotros, porque tenía que resolver la solicitud formal (en aplicación del artículo 48.2 del TUE) de convocatoria de la Convención Europea del Parlamento Europeo formulada en las dos ocasiones ya mencionadas anteriormente.

¹⁰Fondation Robert Schuman (2021), *The "Traffic Light" Coalition Contract Explained*, p. 4, disponible en: https://www.robert-schuman.eu/en/doc/divers/Traffic_Light_Coalition_Contract_Explained.pdf.

¹¹Parlamento Europeo (2022), *Resolución del sobre la convocatoria...*, *op. cit.*

¹²Macron E. (2022), *Speech at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe*, Strasbourg, 9 May 2022, disponible en: <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/>.

La sorpresa mayúscula es que entre los siete puntos de las conclusiones del Consejo Europeo únicamente el sexto hace referencia a la Conferencia sobre el Futuro de Europa¹³. Pero en los puntos 27, 28 y 29, no hace referencia alguna a la citada solicitud del Parlamento Europeo. De tal manera que desconocemos, al final, que va a ocurrir con la petición de convocatoria. Ni siquiera se dice que se aplazará al siguiente Consejo Europeo en el mes de octubre bajo mandato checo y, por lo tanto, deja abierta una enorme incertidumbre. Aunque el Tratado no lo exija taxativamente nosotros interpretamos que ha de haber algún tipo de respuesta por parte del Consejo Europeo, por lo menos aclarando que no ha conseguido la mayoría requerida para aprobar la reforma.

Esta incertidumbre si cabe se incrementa porque en la conclusión primera de las conclusiones del Consejo trata de Europa en un sentido amplio, haciendo referencia a la propuesta de Macron sobre la Comunidad Política Europea¹⁴, donde aclara algo más su sentido, pero nuevamente lo deja para la siguiente reunión del Consejo Europeo. Esta Cumbre y este nuevo formato de relación cuenta también con el apoyo del canciller Alemán, que se pronunció sobre la misma en su discurso del 30 de agosto en la ciudad de Praga, defendiendo la necesidad de un foro de intercambio estable para los Jefes de Estado y de Gobierno europeos¹⁵. La Cumbre sobre la Comunidad Política Europea se celebrará definitivamente el 6 de octubre en la capital de la República Checa.

El punto dos de las conclusiones del Consejo Europeo se refiere a Ucrania, donde las instituciones europeas se comprometen de forma clara a continuar con su respaldo decidido en el conflicto y que la Unión Europea seguirá apoyando firmemente “la resiliencia económica, militar, social y financiera, general de Ucrania, lo que incluye la ayuda humanitaria”. Así como la adopción del sexto paquete de sanciones que acrecienta la presión sobre Rusia para que ponga fin a la guerra de agresión. Igualmente, también se contempla una ayuda macrofinanciera adicional de 9 mil millones, así como las propuestas de apoyo a la reconstrucción de Ucrania.

El punto tres de las mencionadas conclusiones concede el estatuto de país candidato a Ucrania y a la República de Moldavia, y está dispuesto a concedérselo a Georgia una vez se hayan abordado las prioridades especificadas en el dictamen realizado por la Comisión Europea. En el punto 4 se hace referencia y se expresa su pleno e incuestionable compromiso con la perspectiva de adhesión de los Balcanes Occidentales y solicita que se acelere el proceso de adhesión de estos países. De tal forma que en la medida en que la UE se compromete en la ampliación se hace más imprescindible que nunca la profundización, pero esta ha quedado en suspenso.

¹³Consejo Europeo (2022), *Conclusiones*, Bruselas, 23 y 24 de junio (EUCO 24/22).

¹⁴Macron, E., (2022), *Speech at the closing ceremony of the Conference...*, *op. cit.*

¹⁵Scholz, O. (2022), “*Europe is our future*” *Speech at Charles University, Prague, 29 August 2022*, disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/scholz-speech-prague-charles-university-2080752>.

En relación a la Conferencia sobre el Futuro de Europa solo se hace referencia a que ha supuesto una oportunidad excepcional para entrar en diálogo con la ciudadanía europea, es decir, una vez más se olvida de la sociedad civil. Y en el punto 29 recuerda la importancia de garantizar que la “ciudadanía” este informada de las actuaciones consecutivas que se den a las propuestas formuladas en el documento de conclusiones de la CoFoE. Y no dice nada, en ningún momento, de la solicitud del Parlamento Europeo, hasta en dos ocasiones, de la convocatoria de la Convención Europea.

En ese Consejo Europeo, Macron se había comprometido a convocar la Conferencia, en su discurso del 9 de mayo en la clausura de la CoFoE. No obstante, esto no fue posible ya que este fin de semana se celebraba la segunda vuelta de las elecciones legislativas francesas, que finalmente no tuvieron buenos resultados para su partido.

6. La necesidad de reforma de los Tratados y las vías para hacerlo: la Convención Europea o los mecanismos simplificados

Las razones que, a nuestro juicio, exigen hoy una revisión formal de los Tratados son, al menos cinco: el imperativo de mejorar la democracia; la obsolescencia de los Tratados actuales; la necesidad de eficacia; el imperativo de mejorar la democracia; y, finalmente, para lograr el incremento de la presencia de la UE en el mundo y enfrentar los nuevos compromisos de ampliación. Los analizaremos por separado:

1. La puesta en marcha de algunas de las recomendaciones de la Conferencia requiere de reforma expresa de los Tratados, como incluso reconocen las dos Resoluciones del Parlamento Europeo del 4 de mayo y 9 de junio vistas anteriormente, a la propia Comisión Europea¹⁶ y la Secretaría del Consejo¹⁷. En áreas

¹⁶En su primera comunicación sobre los resultados de la CoFoE, la Comisión reconoce expresamente que las propuestas en materia de salud o de defensa requieren de reforma de los Tratados por no contar con base competencial suficiente en los actuales. Véase: European Commission (2022), *Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions “Conference on the Future of Europe. Putting Vision into Concrete Action”*, Brussels, 17.6.2022, COM(2022) 404 final.

¹⁷La Secretaría General del Consejo presentó en el mes de junio un informe técnico en el que analizaba todas y cada una de las recomendaciones y medidas propuestas por la Conferencia, en el que las clasificaba en tres categorías: ámbitos en los que ya se está actuando, aspectos que pueden abordarse en el actual marco de los Tratados y medidas que “podrían requerir” de modificación de los Tratados para ser aplicadas plenamente. Entre ellas, además de las cuestiones de salud o defensa, previamente señaladas por la Comisión, recogen otras políticas como la educación o el derecho de familia; aspectos institucionales como el paso de unanimidad a mayoría cualificada de la decisión por el Consejo Europeo; la decisión por mayoría cualificada por el Consejo en el ámbito de la defensa, la elección del Presidente de la Comisión por sufragio universal. Véanse respectivamente el informe general y el anexo técnico con

como salud, defensa, educación, familia o cuestiones institucionales no hay base jurídica suficiente en los Tratados para poder implementar las propuestas de la Conferencia, que presentan una notable ambición. Pero lo que nos parece más relevante son sus propuestas y otras para desarrollar el modelo democrático de la UE.

2. Los actuales Tratados se encuentran obsoletos. La base constitucional de la UE requiere de cuando en cuando ser reformada ya que, como proceso político dinámico que es, los objetivos y mecanismos de la integración han de ser adaptados periódicamente a las nuevas necesidades de los tiempos. Coincidimos con Araceli Mangas en que los actuales objetivos del artículo 3, incorporados por el Tratado de Lisboa, han quedado en buena parte envejecidos o superados por la realidad convulsa de las crisis de los últimos años, y por contextos tan desafiantes como las transiciones verde y digital¹⁸.

No podemos olvidar que, aunque entrara en vigor en diciembre del año 2009, el Tratado de Lisboa no fue nada más que la inserción en el marco jurídico de los tradicionales Tratados europeos de las reformas de la Constitución Europea, consensuadas y redactadas en el año 2003¹⁹. Por tanto, nuestros Tratados tienen diecinueve años de antigüedad y, fueron concebidos en un momento, además, en que la realidad interna de la UE y la internacional eran muy diferentes. En 2003, la UE todavía tenía 15 miembros y, aunque en la Convención participaron los candidatos como observadores, todavía no se había experimentado su funcionamiento con casi el doble de miembros. El entorno internacional de la época era el de la globalización creciente, con Estados Unidos como potencia hegemónica e instituciones multilaterales que se esperaba que funcionaran adecuadamente para abordar los desafíos de la agenda global.

En estos veinte años la UE se ha visto enfrentada a numerosas crisis, algunas de ellas existenciales, que han requerido que se pusieran en marcha profundas reformas sin tocar los Tratados. Han sido el caso tanto de la crisis financiera y del

el análisis en cuadrículas. General Secretariat of the Council of the European Union (2022), *Conference on the Future of Europe. Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment*, Brussels, 10 June 2022, (10033/22); y General Secretariat of the Council of the European Union (2022), *Conference on the Future of Europe. Proposals and related specific measures contained in the report on the final outcome of the Conference on the Future of Europe: Preliminary technical assessment*, Brussels, 10 June 2022, (10033/22 ADD1).

¹⁸Mangas Martín, A. (2020), "La conferencia sobre el futuro de Europa: razones para un espacio de diálogo ciudadano", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (2020-21)*, Fascículo 1, pp. 389-402, pp. 393-394.

¹⁹En otro lugar demostramos como el Tratado de Lisboa incluyó, en su práctica totalidad, las reformas propuestas por la Convención y recogidas en el Tratado Constitucional de esta. Siguiendo una "estrategia del velo", para intentar camuflar este hecho, se retiraron todas aquellas menciones a instituciones o procedimientos de naturaleza constitucional. Véase: Aldecoa Luzárraga, F. y Guinea Llorente, M. (2008), *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, pp. 77-93.

euro, la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), como de la COVID-19 que se resolvieron con técnicas de “mutación constitucional”²⁰. En aquel momento, los contextos excepcionales requerían de medidas urgentes y una revisión de los Tratados, por su naturaleza, es un proceso lento y complejo. El consenso de todas las instituciones y Estados miembros en el momento fue que, una vez que la urgencia pasara, se reformarían los Tratados para introducir cambios en las instituciones y los nuevos compromisos jurídicos en su seno²¹. Pero ese momento aún no ha llegado.

3. La UE actual no está bien preparada para poder cumplir con esa función, para poder tomar decisiones rápidas que requieran de una actuación urgente. Es cierto que la valoración de la actuación europea en las últimas crisis ha merecido una calificación globalmente positiva, pero esta tiene sus limitaciones. Aquí vamos a abordar sus implicaciones en materia de eficacia y en el siguiente punto lo haremos en términos de legitimidad.

Las Comunidades Europeas se pensaron en sus orígenes como entidades regulatorias con la capacidad de adoptar normas comunes para ir generando un espacio jurídico común. Pero estamos de acuerdo con Van Middelaar que, al día de hoy, se requiere de la UE otra cosa, que sea un poder ejecutivo con la capacidad de tomar decisiones en ámbitos no considerados con anterioridad²². Es precisamente el tipo de actividad que han requerido las últimas crisis. Por ello, hay que pensar en introducir en el Tratado una nueva habilitación para que un órgano específico que represente a la doble legitimidad de Estados y ciudadanos pueda ejercer este poder ejecutivo extraordinario.

El principal problema para poder actuar con rapidez es la decisión por unanimidad que todavía afecta a numerosas bases jurídicas del Tratado. La unanimidad, que da a cada Estado un voto y un veto, obliga a largas negociaciones para alcanzar una decisión. Y a veces también a transacciones no muy lógicas para poder convencer a los Estados más renuentes. Y, desde luego, la unanimidad podría funcionar con una Unión de pocos miembros que fueran similares entre sí, pero se convierte en cada vez más inoperativa para una Unión de 27

²⁰Entendemos por mutación constitucional un cambio de la naturaleza de los compromisos y obligaciones asumidos por los Estados miembros, así como del funcionamiento de las instituciones sin tocar la letra de los Tratados. Véase en este sentido: Guinea Llorente, M. (2014), “Las consecuencias de la crisis económica para el modelo político de la Unión Europea: profundización, diferenciación y demandas de legitimidad”, en *VVAA, Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2013*, Cizur Menor, Thomson-Reuters Aranzadi, pp. 273-365.

²¹Puede mencionarse, en este sentido, el propio Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012 que, en su artículo 16, recoge expresamente que en el plazo de cinco años, se adoptarían las medidas necesarias para incorporar su contenido al marco jurídico de la UE. El Tratado está disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/20384/st00tscg26-es-12.pdf>.

²²Van Middelaar, L. (2019), *Alarums and Excursions. Improvising Politics on the European Stage*, Newcastle Upon Tyne, Agenda Publishing, p. 14.

miembros en el momento en que hay que dirimir intereses nacionales²³. Por eso unanimidad suele estar reñida con una decisión rápida y, a veces también, con la decisión más racional y coherente posible. Dificulta así la capacidad de acción de la UE.

Por el veto, la decisión unánime tiene, además, el peligro de que puede ser objeto de “tomas de rehenes”, es decir, que un asunto sea bloqueado intencionalmente por un Estado miembro, porque quiera obtener una compensación en otro tema que no tiene nada que ver²⁴. Y, supone la principal vulnerabilidad o “talón de Aquiles” del sistema político europeo, ya que permite que Estados terceros introduzcan uno o varios “caballos de Troya” en el principal órgano decisor europeo. Existe investigación empírica, bien fundamentada, sobre cómo Estados ajenos a la UE cultivan relaciones especiales con uno o varios Estados miembros para conseguir después que veten las decisiones del Consejo que les resulten desfavorables²⁵. La unanimidad, por principio, es incompatible con la tan anhelada “autonomía estratégica” que es hoy el principal objetivo de política exterior de la UE²⁶.

4. La mejora del funcionamiento democrático ha de ser por naturaleza uno de los vectores de profundización del proceso de construcción europea. Una UE que ejerce cada vez más poderes y realiza más políticas para el ciudadano solo puede hacerlo legítimamente si se ponen en marcha en paralelo los procedimientos para que el ciudadano pueda participar cada vez más y mejor y para que pueda darse una eficaz rendición de cuentas²⁷.

²³A modo de ejemplo sobre cuán inoperativa es la unanimidad se puede traer a colación la cuestión de la armonización del impuesto de sociedades a escala de la UE, cuestión lógica para un mercado interior que quiere evitar la competencia desleal entre Estados miembros y garantizar el derecho de establecimiento en pie de igualdad. Esta cuestión lleva encima de la mesa del Consejo desde 1992 con el Informe del Comité Ruding, esto es, treinta años, pero ha sido imposible de aprobar por estar sometida a unanimidad. Algunos Estados miembros prefieren proteger su capacidad para llegar a acuerdos especiales con empresas significativas y atraer así inversiones y empleo a sus países. En junio de este año parecía que, por fin, la Presidencia francesa había logrado un acuerdo sobre un impuesto mínimo armonizado pero, a la hora de votar, Hungría vetó. Para salir del *impasse* ahora se ha propuesto una nueva negociación bajo cooperación reforzada.

²⁴Así, por ejemplo, a final del verano y principios de otoño de 2012, Chipre estuvo bloqueando la condena y adopción de sanciones contra Bielorrusia por la represión a los manifestantes de la oposición, porque no obtenía del Consejo Europeo la declaración que deseaba condenando las actuaciones de Turquía en el Mediterráneo Oriental.

²⁵Orenstein M. y Kelemen, D. (2017), “Trojan Horses in EU Foreign Policy”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 55, nº 1, pp. 87-102.

²⁶Unión Europea (2016), “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”. *Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es.pdf.

²⁷Véase: Guinea Llorente, M. (2021), “Mejorar los fundamentos democráticos de la Unión Europea: acercar la Unión Europea a sus ciudadanos”, en: López Garrido, D. (Dir.), *Informe sobre el Estado de la Unión Europea 2021. Europa en un periodo de transición*, Madrid, Fundación Alternativas y Friedrich Ebert Stiftung, pp. 15-24.

Y no podemos obviar que en los últimos años la gestión de las crisis por parte del Consejo Europeo a través del denominado Nuevo Intergubernamentalismo²⁸ ha reforzado las lógicas intergubernamentales en detrimento del método comunitario, o lo que es lo mismo, de la participación del Parlamento Europeo en la decisión y en la supervisión de la gestión de las políticas²⁹. Reforzar el intergubernamentalismo en detrimento del método comunitario tiene el efecto de robar a los ciudadanos su voz en las políticas y permite, además, por las políticas de poder, que puedan imponerse los intereses de los Estados más poderosos sobre aquellos que se encuentran en una posición más precaria. No podemos obviar la cantidad y la importancia de las políticas que se encuentran hoy día fuera del método comunitario y del control parlamentario, como son la política exterior, la política de seguridad y defensa, la política económica, la política social o la política de empleo.

Resulta fundamental revisar el Tratado, por tanto, para asegurar que en el método comunitario se dé un equilibrio perfecto de la decisión de Estados y de ciudadanos y que la totalidad de la acción política europea se someta a este método y al debido control del Parlamento Europeo.

5. Para que haya ampliación habrá que profundizar primero, para no diluir la integración europea. El Consejo Europeo de junio de 2022, como hemos visto, en un gran gesto para dar apoyo político a Ucrania, y a los otros Estados del Este de Europa amenazados por Rusia, decidió poner en marcha un nuevo proceso de adhesión³⁰. No podemos olvidar, además, que la UE tiene en la actualidad una política de ampliación abierta a otros seis territorios de los Balcanes Occidentales y a Turquía.

Aunque descartamos la adhesión de este último, el hecho de que la UE pueda contar en un par de décadas con treinta y seis Estados miembros; y muchos de ellos haciendo frontera con Rusia requiere de una profundización de sus Tratados. El primer cambio a considerar tiene que ser el institucional para permitir el funcionamiento con un número mayor de miembros que, además, serán mucho más heterogéneos en población, desarrollo económico, culturas, valores, experiencias históricas, etc. El segundo tiene que ver con el reforzamiento del proyecto político y de los compromisos de los Estados miembros con él, de manera que se puedan prevenir crisis como la actual del Estado de Derecho.

Tercero, posiblemente también haya que repensar y reorganizar algunas políticas, cuyos fundamentos cambiarán porque se presentarán nuevas necesidades.

²⁸Bickerton, Ch., Hodson, D. y Puetter, U. (Eds.) (2015), *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, Oxford, Oxford University Press.

²⁹Costa, O. (2022), *Perspectives for EU governance: between Community method, new-intergovernmentalism and parliamentarisation*, European Parliament Study requested by the AFCE committee, (PE 733.512).

³⁰Consejo Europeo (2022), *Conclusiones*, Bruselas, 23 y 24 de junio (EUCO 24/22), puntos 10-14.

Dejando para lo último lo más importante, habrá que poner las competencias, los instrumentos y los medios para reforzar al actor internacional UE, que estará llamado a proteger a sus Estados miembros de los abusos de poder por parte de sus vecinos. Y no podemos obviar, en este sentido, como los tres nuevos candidatos –Ucrania, Moldavia y Georgia- introducirán un elemento conflictivo nuevo en la UE, como es el hecho de que sus respectivos territorios nacionales se encuentran ilegalmente ocupados directa o indirectamente por Rusia. Esto indudablemente plantea nuevas demandas al sistema político europeo para las cuales el Tratado habrá de dar competencias y herramientas.

Son pocos los actores y analistas que en el momento actual nieguen que una reforma de los Tratados sea necesaria, sobre lo que hay importantes discrepancias es sobre si este es el momento oportuno y sobre el método bajo el que se tiene que desarrollar. Desde que en febrero pasado se produjo la invasión rusa de Ucrania, la UE se encuentra “en modo de gestión de crisis”, absorbida por liderar una respuesta cohesionada a esta gran crisis, que no solo es energética, alimentaria, económica y de seguridad. Los europeos hemos entendido que el motivo real de la agresión es el desafío que supone para Rusia la elección libre de los ucranianos de acercarse a la UE y adoptar un modo democrático de gobierno y con ello nuestro modelo. Así, la Presidenta von der Leyen en su discurso sobre el Estado de la Unión de 2022 afirmaba: *“No se trata solo de una guerra declarada por Rusia a Ucrania. Es una guerra contra nuestra energía, contra nuestra economía, contra nuestros valores y contra nuestro futuro. Es la guerra de la autocracia contra la democracia”*³¹.

Bien pronto los europeos hemos reaccionado ante la crisis: el mismo día de la invasión ya se reunió de forma extraordinaria el Consejo Europeo, condenando la invasión y aprobando las primeras sanciones y las primeras medidas de apoyo³². Tres semanas después los líderes europeos eran convocados a una Cumbre extraordinaria en Versalles para adoptar un plan de acción para enfrentarse a las consecuencias que la invasión tiene para la UE en el triple plano energético, económico y defensivo³³. No obstante, somos muy conscientes de que los próximos meses serán muy duros, y es posible que se pueda producir una cierta desestabilización política, a medida que la ciudadanía sufra cada vez con más rigor los efectos de la crisis de energía y de la económica³⁴. Se teme, incluso, que esto pueda hacer mella en la cohesión de los Estados miembros.

³¹Von der Leyen, U. (2022), *Discurso sobre el estado de la Unión 2022*, Estrasburgo, 14 de septiembre de 2022, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_22_5493.

³²Consejo Europeo (2022), *Conclusiones*, Bruselas, 24 de febrero de 2022, (EUCO 18/22), disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54495/st00018-en22.pdf>.

³³Consejo Europeo (2022), *Declaración de Versalles. Reunión informal de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea*, Versalles, 11 y 12 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/54800/20220311-versailles-declaration-es.pdf>.

³⁴Así el 3 de septiembre hubo una gran manifestación en Praga de unos 70 000 ciudadanos protestando contra la crisis energética y oponiéndose a las políticas del Gobierno checo, de la UE y de la OTAN, en la que se considera que puede ser la primera de un “otoño del descontento”. Véase: Reuters (2022), “Tens

En este contexto tan complicado, algunos Gobiernos europeos se resisten a abrir un proceso de reforma de los Tratados a través de una Convención, que pueda requerir de referendos en algún Estado miembro. Se teme que, o bien sea difícil alcanzar el consenso final entre los Gobiernos, o bien que algún referéndum nacional de ratificación pudiera descarrilar, y se abriera un nuevo frente con una crisis constitucional. En un contexto de crisis muy complejas y delicadas no se ha querido abrir un nuevo dossier que políticamente se pueda complicar y que pudiera generar otras divisiones entre EEMM y descentrarlos de la cuestión principal, que es la gestión cohesionada de la guerra.

Comentada con actores políticos la decisión del Consejo Europeo de junio de no responder a la petición del Parlamento Europeo de activar la revisión de los Tratados, todos coinciden en este punto³⁵. Existe el convencimiento de que la reforma de las bases constitucionales europeas es necesaria pero que habrá que esperar al momento oportuno. No obstante, frente a este convencimiento de los representantes de algunos Estados miembros, tanto el Parlamento Europeo como la Comisión apoyan la convocatoria inmediata de la Convención³⁶. En su discurso sobre el Estado de la Unión, el pasado 14 de septiembre, la Presidenta von der Leyen afirmaba: *“Creo que ha llegado el momento de celebrar una Convención Europea”*. Apoyaba esta afirmación en dos argumentos: las Resoluciones del Parlamento Europeo y la necesidad de incluir las demandas de los jóvenes europeos en los Tratados.

No obstante, cabe plantearse si, mientras se soluciona la guerra, podríamos encontrar alguna vía para realizar una reforma limitada del Tratado que pudiera ayudar a gestionar mejor las necesidades presentes. Sería una solución provisional hasta que pueda negociarse la reforma global. En este sentido, el actual marco de los Tratados nos ofrecería dos vías, desde un punto de vista teórico, pero hay que preguntarse si son factibles políticamente en el contexto actual.

La primera de ellas serviría solo para pasar decisiones que el Consejo adopta en la actualidad por unanimidad a la mayoría cualificada. Son las conocidas en el argot comunitario como “pasarelas” y reguladas en el artículo 48.7 del TUE. Estas permiten que el Consejo Europeo apruebe por unanimidad que decisiones sometidas a unanimidad del Consejo pasen, desde ese momento y para siempre, a decidirse por mayoría cualificada. Resultaría de aplicación para cualquier decisión con exclusión de aquellas referidas al ámbito de la defensa y con implicaciones militares. Requiere de la aprobación del Parlamento Europeo

of thousands protest in Prague against Czech government, EU and NATO”, *Reuters*, 4 September 2022, disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/tens-thousands-protest-prague-against-czech-government-eu-nato-2022-09-03/>.

³⁵Cabe recordar que, según el artículo 48 del TUE, para convocar una revisión de los Tratados a través del método de Convención basta con una mayoría simple de los Estados miembros. Según los observadores internos, esa mayoría en junio existía pero se prefirió no abordar la cuestión por no poderse garantizar el consenso de todos, dada la situación delicada en la que nos encontramos.

³⁶Von der Leyen, U. (2022), *Discurso sobre el estado de la Unión 2022...*, *op. cit.*

y también que no se manifieste en el plazo de seis meses, desde que el Consejo Europeo notifique que tomará esta decisión, la oposición de ninguno de los Parlamentos Nacionales. Luego tenemos aquí dos elementos que complican la utilización de las pasarelas para introducir pequeñas reformas en el momento actual. El primero de ellos es la lentitud del procedimiento: si tenemos que esperar al menos seis meses, poco nos sirve como medida de emergencia para dinamizar el procedimiento de decisión. El segundo es que necesitamos de la aprobación del Parlamento Europeo, que en el momento actual solo apoya una revisión mediante Convención Europea. Y lograr el consenso de los veintisiete Estados miembros tampoco es algo que pueda darse por hecho, teniendo en cuenta que estaremos hablando de la protección de intereses nacionales. La propia Comisión lleva desde 2018 solicitando que se apliquen las disposiciones del Tratado que permiten que algunas decisiones PESC se puedan aprobar por mayoría cualificada y sus peticiones han caído una y otra vez en saco roto³⁷.

La segunda opción nos remite al procedimiento simplificado del 48.6 del TUE, por el cual solo la tercera parte del TFUE podría ser objeto de una revisión limitada, en lo que se conoce como una Conferencia Intergubernamental técnica, y que permitió, por ejemplo, la revisión del 136 del TFUE en 2012 para crear el Mecanismo de Estabilidad. Esta revisión no puede servir para conceder nuevas competencias a la UE, lo que sumado a su circunscripción a la tercera parte del TFUE, recorta mucho sus potencialidades. No nos sirve para reformar la PESC, tampoco para democratizar el sistema político europeo, ni para adaptar las instituciones, ni para crear las nuevas bases jurídicas que demanda la Conferencia sobre el Futuro de la UE. El Consejo Europeo decidiría por unanimidad, y luego se aprobaría la revisión por cada Estado miembro conforme a sus normas constitucionales internas. El Parlamento Europeo ha de aprobar, además, explícitamente la no convocatoria de la Convención. Luego vemos que este procedimiento no sirve para eludir los dos peligros de crisis constitucional –consenso entre Estados miembros y riesgo de no ratificación- a la vez que tampoco creemos que fuera aceptado por el Parlamento Europeo.

En conclusión, políticamente creemos que no será fácil una revisión de los Tratados que no sea por el método de la Convención Europea, lo que además nos parece más adecuado por su carácter democrático y participativo. Pero si los Gobiernos de los Estados miembros no ven viable en este momento la convocatoria de una Convención habrá que esperar a un mejor momento, en que los picos de la crisis se hayan dejado atrás, o se busque una segunda fórmula. Este momento puede llegar durante la Presidencia Española del Consejo de la UE.

³⁷COMISIÓN EUROPEA (2018), *Comunicación al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo "Un actor de mayor peso en la escena mundial: un proceso decisorio más eficiente en la Política Exterior y de Seguridad Común*, Bruselas, 12 de septiembre de 2018, (COM (2018) 647 final).

7. La relevancia de la V Presidencia Española ante esta situación

En política hay que estar siempre preparado para cuando se abra la ventana de oportunidad para poder llevar a cabo las iniciativas necesarias. Está claro que el momento actual no parece muy propicio para entablar una operación complicada como es la revisión de los Tratados por una Convención y su posterior ratificación unánime por todos los Estados miembros. Pero en muchas ocasiones los momentos propicios se construyen por la voluntad política de los actores implicados. Son estos los que abren las ventanas de oportunidad. Es en esta coyuntura donde encuentra una importancia clave la Presidencia española, que se desarrollará entre julio y diciembre del año 2023.

Las instituciones comunes que tienen voz en la reforma de los Tratados, y toda la legitimidad democrática, -Parlamento Europeo y Comisión- favorecen la convocatoria de una Convención Europea. Los Estados miembros, sin embargo, se encuentran divididos. En el mes de mayo pasado, con carácter previo a la celebración del Consejo Europeo, se produjo un cruce de cartas y *non-papers* de Estados miembros que apoyaban³⁸ o se oponían a la convocatoria de una Convención para implementar las propuestas de la CoFoE, por prematura e innecesaria para abordar crisis³⁹. España estaba con los Estados grandes que apoyaban la reforma.

La actual Presidencia semestral, la checa, y la que viene en el primer semestre de 2023, la sueca, estaban, en cambio, entre los países que demandaban prudencia. Por tanto, podemos descartar que ninguna de estas dos Presidencias vaya a liderar activamente la tarea de convencer al resto de colegas de que hay que proceder a la convocatoria de la Convención⁴⁰. La tarea queda en el tejado, por tanto, de la Presidencia española, ya que parece que es el único Estado que en los próximos años pueda liderar la iniciativa. La falta de capacidad de otros Gobiernos, y el contexto electoral y de cambio de ciclo,

³⁸GERMANY, BELGIUM, ITALY, THE NETHERLANDS, LUXEMBOURG AND SPAIN, *Non-Paper on implementing the proposals of the Plenary of the "Conference on the Future of Europe"*, Brussels, 13 May 2022, disponible en: <https://twitter.com/kmlvrmln/status/1526883359040880646/photo/1>.

³⁹BULGARIA, CROATIA, THE CZECH REPUBLIC, DENMARK, ESTONIA, FINLAND, LATVIA, LITHUANIA, MALTA, POLAND, ROMANIA, SLOVENIA, AND SWEDEN, *Non-paper on the outcome of and follow-up to the Conference on the Future of Europe*, 9 May 2022, disponible en: <https://twitter.com/SwedeninEU/status/1523637827686531072/photo/1>.

⁴⁰En su agenda la Presidencia checa no ha incluido de ninguna manera ni el objetivo de proponer una reforma, ni tampoco el de prepararla. Véase al respecto: Fiala, P. (2022), *Speech at the European Parliament*, Strasbourg, 6 July 2022, disponible en: <https://czech-presidency.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-czech-prime-minister-petr-fiala-at-european-parliament/>. Los recientes resultados electorales de Suecia donde se va a poner en marcha un gobierno de derechas apoyado por la extrema derecha tampoco permite augurar una agenda federalista de la próxima Presidencia.

en los meses siguientes a la Presidencia española hacen que esta adquiera mayor importancia.

Para poder poner en marcha una reforma y sacar adelante una revisión de los Tratados parecería necesario, por tanto, asegurar el compromiso del resto de Gobiernos de los Estados miembros. Son estos los que han de hacer todo lo que esté en su mano para, en sus respectivos Estados miembros, convencer de que las reformas son necesarias y adecuadas para que la UE funcione y asegurar su ratificación. Pero parece también difícil en el momento actual con Gobiernos como el húngaro, que además en este momento se encuentra en conflicto abierto con las instituciones comunes⁴¹. Quizás haya llegado el momento de explorar si son viables otras alternativas que hasta este momento solo se han debatido en la teoría, como son la puesta en marcha de vanguardias, grupos pioneros o una Unión a dos velocidades⁴².

La rigidez extrema del actual método de revisión de los Tratados que somete su viabilidad a un doble cerrojo, y da a cada uno de los Estados miembros dos posibilidades de bloquear la reforma, limita enormemente la capacidad de adaptación de la Unión. Pero no podemos contentarnos, como ya ocurriera en el pasado, con dejar las cosas como están y no poder dotar a la UE de las herramientas que necesita para hacer frente a los complejos desafíos que tiene ante sí. Consideramos, por ello, que el Gobierno español debe proponerse como tarea para su Presidencia construir un liderazgo y un consenso entre los Estados miembros para intentar conducir y concluir una reforma de los Tratados mediante Convención que sea exitosa. Para ello planteamos que desarrolle una estrategia en varios pasos.

En primer lugar, ha de proponer a sus colegas del Consejo Europeo un mandato y una agenda para la tercera Convención que estén bien pensados y fundamentados, apoyando cada una de las reformas propuestas en una perspectiva de ganancia objetiva para la UE. Para que su posición sea sólida y convincente, sería muy oportuno que pacte dicha

⁴¹El Parlamento Europeo acaba de adoptar una Resolución en que condena que, por la inactividad de las instituciones europeas, Hungría haya sufrido un deterioro que ya no permite calificar a este país de Estado democrático, sino que es un “régimen híbrido de autocracia electoral”. Véase: Parlamento Europeo (2022), *Resolución sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, de la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión*, Estrasburgo, 15 de septiembre de 2022, (P9_TA(2022)0324), pto. 2. La Comisión Europea, por su parte, ha presentado una propuesta para recortar el acceso a fondos del presupuesto comunitario por parte de Hungría, de acuerdo con el Reglamento de protección del Estado de Derecho. Véase: European Commission (2022), *EU Budget: Commission proposes measures to the Council under the conditionality regulation*, Brussels, 18 September 2022, disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5623.

⁴²Cabe recordar que la propia Comisión Europea, en su Libro Blanco sobre el Futuro de Europa avanzaba esta opción: la profundización federal de la UE solo de la mano de un grupo de Estados miembros deseosos y comprometidos. Comisión Europea (2017), *Libro blanco sobre el futuro de Europa. Reflexiones y escenarios para la Europa de los 27 en 2025*, Bruselas, 1 de marzo de 2017, (COM (2017) 2025) disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/libro_blanco_sobre_el_futuro_de_europa_es.pdf.

propuesta en sede doméstica, con el principal partido de la oposición, para que la cita electoral que coincide con el final de la Presidencia no mine sus esfuerzos. Recibirá, además, la legitimidad extra de ser una política de Estado y no solo de partido. El consenso previo con la oposición sobre las reformas de la UE no tiene por qué ser difícil, toda vez que los principales partidos españoles han coincidido históricamente en su europeísmo y en el modelo federal de Europa. Somos testigos de que ese acuerdo existe en el funcionamiento cotidiano y habitual de una organización transpartidista como es el Movimiento Europeo, que no tiene problemas en aprobar por consenso de los representantes de los distintos partidos políticos españoles sus declaraciones. El apoyo de la oposición a su proyecto contribuiría, además, a conseguir la adhesión de otros Gobiernos populares en la UE.

El segundo paso de la estrategia española debería ser la construcción de un liderazgo compartido con otros Estados miembros que respaldaran el proyecto de reforma. Una alianza por un liderazgo compartido que debe buscar desde el principio a representantes de Estados grandes, medianos, pequeños y diminutos; que representen además a las cuatro familias políticas que sostienen la construcción federal de Europa; que incluya a Estados del Norte y del Sur, del Este y del Oeste, ricos y pobres, del centro y de la periferia, etc. Apoyándose además en la alianza con las otras instituciones, debería proponer la convocatoria de una Convención Europea con un mandato de pensar y negociar las reformas que la Unión necesita para satisfacer las demandas de soluciones que le presentan sus ciudadanos. Se le propondría también a esta Convención que haga el diseño institucional y de obligaciones mutuas para el escenario de una Unión a dos velocidades.

En la Convención están llamados a participar todos los EEMM que lo deseen y los representantes de las instituciones, como establece el Tratado. En ella también deberá poder participar la sociedad civil, como ocurrió en la última. Pero si hubiera algún Estado que no quiera ser parte no podrá bloquear sus trabajos. La Convención propondrá a la Conferencia Intergubernamental un proyecto completo de reforma, barajando el doble escenario de una revisión a veintisiete o a un número menor. En ese momento los Gobiernos de los EEMM ya decidirán si desean comprometerse con una Unión más democrática, federal y capaz o si prefieren quedarse en el marco actual de obligaciones.

Y para conseguir una legitimación extra, además de las ratificaciones nacionales, proponemos que la reforma sea sometida a la aprobación de los ciudadanos europeos mediante un referéndum paneuropeo, que se celebre el mismo día en todos los EEMM, y en una circunscripción única cuenten la totalidad de votos a favor y en contra de la reforma. En este momento de la verdad necesitamos a una Unión que funcione eficaz y democráticamente y con los Estados que estén realmente comprometidos con ella, su proyecto y sus valores.

8. Recomendaciones, iniciativas y temas centrales de cara a la III Convención Europea para la reforma de la Unión Europea

El largo tiempo que llevan los Tratados sin ser reformados y la evolución vertiginosa del contexto interno e internacional hacen que los asuntos necesitados de reforma sean muchos más que los que fijan las recomendaciones de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Este ejercicio de la CoFoE nos ha mostrado la necesidad de que exista un diálogo más profundo entre los seis pilares (ciudadanos, sociedad civil, interlocutores sociales, instituciones europeas e instituciones nacionales) para plantear dirección política y objetivos, pero las soluciones técnicas para permitir que la UE puedan alcanzarlos ya son cosa de técnicos y políticos, escapan del conocimiento de la ciudadanía.

El Parlamento Europeo, en su Resolución sobre la reforma de los Tratados, hace una primera enumeración de cuestiones que han de constituir la agenda de la Convención: la reforma del artículo 7; la eliminación de la unanimidad; nuevas bases jurídicas en cuestiones como salud, política económica, defensa, energía, política social, etc; o incremento de competencias para el Parlamento Europeo⁴³. Anuncia también expresamente que la Comisión de Asuntos Constitucionales estudiará detenidamente la cuestión y hará una propuesta completa. En el momento en el que escribimos, esa Comisión está desarrollando el trabajo, consultando al resto de comisiones parlamentarias, para que cada una haga las propuestas correspondientes a su ámbito.

A nuestro juicio, partiendo de las necesidades del proceso de construcción europea, así como de las demandas de la CoFoE y del Parlamento, consideramos que la tercera Convención Europea debería, al menos, abordar los siguientes temas. En su enumeración y análisis los agruparemos por ámbitos materiales.

Seguiremos el orden lógico en que se encuentran situados en los Tratados:

1. Democracia, derechos humanos y ciudadanía:
 - a. Explicitar el modelo político de la UE, incorporando la definición del artículo 1.1 del Tratado Constitucional, dado que aclara a los ciudadanos lo que es exactamente la Unión. Recordamos que afirmaba que la UE se fundamenta en una Unión de Estados y de ciudadanos y que estos atribuyen competencias a la UE en unos ámbitos y en otros le encomiendan que coordine sus políticas nacionales.
 - b. Reforzar el compromiso de los Estados y ciudadanos con los valores definitorios del proyecto europeo, repensando los valores que lo definen y que

⁴³Parlamento Europeo (2022), *Resolución sobre la convocatoria...*, *op. cit.*, puntos 5 y 3 respectivamente.

están en el artículo 2. También es preciso reformar los mecanismos para asegurarnos que el modelo democrático queda protegido en los Estados miembros, incluso contra la libertad que da la democracia de proponer y plantear cualquier cosa, lo que también implica una revisión del artículo 7 del TUE, de sanciones en manos del Consejo, que tiene eliminar la unanimidad. Tiene que quedar claro que ser miembro de la UE ha de tener como consecuencia ser un Estado democrático a todos los efectos, y si un Estado miembro decide libremente elegir otro modelo político la consecuencia será abandonar la Unión. La UE solo puede ser un club de democracias liberales, como requisito ineludible, como ya afirmara el Informe Birkelbach en 1961. Y si en un Estado miembro se votan otras opciones, tendrá que ser con el conocimiento de que la consecuencia que acarrea es la salida de la UE.

- c. Actualizar los objetivos de la UE, para adaptarlos al actual contexto interno e internacional, en este caso, incluyendo el objetivo de la autonomía estratégica europea y destacando, con mayor énfasis que en la actualidad, el objetivo de proteger a sus ciudadanos y de defender los modelos democráticos y el multilateralismo. Posiblemente también tendríamos que incorporar los objetivos que dirigen las actuales transiciones verde y digital y el desarrollo de la ciudadanía europea.
- d. Rescatar también de la Constitución Europea la afirmación del principio de primacía del Derecho Europeo sobre el nacional, de larga afirmación jurisprudencial, y la consecuente derivada de la primacía de la jurisprudencia europea sobre la nacional cuando se discutan asuntos relativos al Derecho de la UE. El que estén redactados estos principios con total claridad en los Tratados pretende evitar en el futuro pronunciamientos de Tribunales constitucionales nacionales, como han sido algunos precedentes del Tribunal alemán o el polaco, que intentan minar la unidad y autonomía del Derecho de la UE y cuestionar la autoridad última comunitaria.
- e. Concebir una amplia reforma constitucional que permita, reforzando las competencias del Parlamento Europeo, reequilibrar el método comunitario, de manera que toda decisión legislativa esté respaldada por la decisión de los representantes de los ciudadanos y de los Estados. Atribuir, además, al Parlamento el derecho de iniciativa legislativa y el de control parlamentario con plenos efectos sobre cualquier ámbito de acción europeo y voz y voto en la decisión sobre recursos propios.
- f. Reformar el Tratado para democratizar el proceso de elección de los representantes a las instituciones, a través fundamentalmente de la previsión de unas listas transnacionales, una circunscripción transnacional y del sistema del *Spitzenkandidat* para la elección a través de las listas parlamentarias del Presidente de la Comisión Europea.

Nos oponemos frontalmente a la recomendación de la Conferencia de que el Presidente de la Comisión Europea sea elegido por sufragio universal directo. La cultura propia de los sistemas democráticos europeos es el parlamentarismo, siendo solo dos de los veintisiete Estados miembros semipresidencialistas. Por ello defendemos que el Presidente de la Comisión salga de las elecciones del Parlamento Europeo, siendo el candidato que proponga cada grupo político para encabezar la lista transnacional. Tanto la circunscripción transnacional como el cabeza de lista europeo, que tendrá a su vez un programa político que defenderá en todos los Estados miembros, ayudarán a que vaya surgiendo un espacio político europeo y a que los ciudadanos seamos capaces de conectar nuestro voto con la cara del líder que nos gobierna desde Bruselas.

- g. Inclusión de nuevo de los símbolos de la Unión Europea que recogía la Constitución y que ha vuelto a demandar la Conferencia sobre el Futuro de la UE. Los símbolos, incluyendo un festivo que celebremos todos en común a lo largo y ancho de la Unión Europea, son relevantes para acercar al ciudadano a Europa y hacerle consciente de que pertenece a un proyecto civilizador que nos une a los demás ciudadanos del continente.
 - h. Sometimiento de la presente revisión de los Tratados a un referéndum paneuropeo, de modo que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer y respaldar la nueva Unión Europea a la que van a pertenecer.
2. Eficacia:
- a. Prever y contemplar un mecanismo de decisión para el caso de crisis que permita actuar a la UE, incluso, sin previsión expresa en los Tratados, como ha ocurrido en las crisis financiera o sanitaria. Hasta este momento esa función la ejerce en exclusiva el Consejo Europeo, decidiendo por consenso; lo que no permite en muchos casos que se pueda decidir rápida y ágilmente y las dinámicas intergubernamentales tampoco aseguran que el interés de todos los Estados y ciudadanos esté protegido por igual. Ese mecanismo de crisis ha de incorporar a la Comisión y ser, sobre todo, supervisado por el Parlamento Europeo, respondiendo a los principios del método comunitario.
 - b. Acabar con la unanimidad como método de decisión tanto del Consejo como del Consejo Europeo, comprobado que resta eficacia a la UE y que mina su autonomía. Hay que recordar a este respecto que, cuando se prevé la mayoría cualificada como modo de decisión raramente se vota y se deja marginados a los Estados, sino que esta actúa como un revulsivo para promover mayor flexibilidad en las posiciones nacionales. Entre la unanimidad y la mayoría cualificada normal hay un espacio importante que se puede explorar para encontrar garantías para tranquilizar a los Estados miembros que sientan que sus intereses legítimos pueden quedar desprotegidos. Se pueden considerar así “frenos de emergencia”, esto es, que un Estado pueda pedir una reconsidera-

ción de la decisión cuando un interés nacional se vea afectado. O también se pueden plantear mayorías supercualificadas o una minoría de bloqueo para un grupo de Estados que reúnan alguna característica en común, por ejemplo, que todos sean diminutos, o que todos pertenezcan a una región, o que tengan una misma estructura económica. Esa minoría de bloqueo tendría la finalidad de proteger intereses legítimos de una minoría frente al rodillo de la mayoría.

- c. Eliminación de los procedimientos legislativos especiales en los que no participa el Parlamento Europeo y simplificación del procedimiento legislativo ordinario para adecuarlo a la realidad. Los legisladores en aras de conseguir la eficacia, ya han tomado como costumbre su simplificación, desarrollando *trílogos* y consiguiendo seguidamente la aprobación formal de las dos cámaras, Parlamento y Consejo. Se ahorran así las dos primeras lecturas.
 - d. Previsión de un procedimiento legislativo de urgencia que permita, acortando plazos, adoptar legislación que sea requerida con prontitud, sin eliminar las debidas garantías democráticas y de equilibrio interinstitucional.
 - e. Modificación del procedimiento de revisión de los Tratados a futuro, de manera que estos puedan entrar en vigor cuando sean aprobados por una mayoría de Estados miembros, ratificados por una mayoría de Parlamentos Nacionales y hubieran recibido el respaldo de la ciudadanía europea a través de un referéndum paneuropeo. Los Estados miembros que no hayan aprobado la reforma podrían elegir que no se les aplique en lo relativo a obligaciones individuales o salir de la UE.
 - f. Proponer un doble escenario, de una reforma a veintisiete Estados miembros, y de una Unión reformada compuesta por menos miembros, que recoja los derechos y obligaciones de cada uno de ellos y la organización y funcionamiento institucional necesario.
3. Presencia en el mundo:
- a. Aún cuando pueda sonar ilusorio, teniendo en cuenta que hoy día los ciudadanos pedimos de la Unión que nos proteja de los desafíos y amenazas de la globalización, la Convención ha de considerar la puesta en común de competencias para la UE en Política Exterior y de Seguridad Común, incluyendo la defensa, para desarrollar acciones comunes cuando se persigan determinados objetivos. Esta competencia implicaría poderes reales para el Alto Representante y el Servicio Europeo de Acción Exterior, la decisión del Consejo por mayoría cualificada, la decisión por Consejo y Parlamento de acuerdo con el método comunitario y el control democrático por parte del Parlamento Europeo. También sería bueno que reconsiderara devolver al Alto Representante el nombre de Ministro de Asuntos Exteriores de la UE que acuñó la anterior Convención para reforzar la visibilidad de la política exterior europea.

- b. Reformar el artículo 49 relativo a la ampliación para que refleje mejor las diferentes fases y procedimientos institucionales que se dan en la realidad. Sería deseable incorporar las características que tiene hoy día la política de ampliación, especialmente las asociaciones para la adhesión, la incorporación progresiva a políticas de la Unión y la asistencia técnica y financiera para la transformación de los países candidatos.
4. Economía social de mercado y pilar social:
- a. Incorporar bases jurídicas nuevas o completar y mejorar las existentes para permitir que la UE desarrolle una política de salud pública en el sentido demandado por la Conferencia, una política social y de empleo, que incorpore el Pilar Europeo de Derechos Sociales, una política presupuestaria y una capacidad fiscal para el euro, una política energética común, una política educativa con una base común, entre otras.
 - b. Reforma del título relativo a la Unión Económica y Monetaria para adaptarlo a una realidad, que ya es estructural, en que no todos los Estados son parte del euro. Para ello habría que adaptar las instituciones del euro y su composición, así como las obligaciones respectivas de los Estados miembros y los que no lo son y las políticas que afectan a unos y otros.
 - c. Incorporar a los Tratados las reformas adoptadas tras la crisis económica y financiera, destinadas a los países miembros del euro, que incluyen los rescates, la Unión presupuestaria, la Unión bancaria, el Semestre Europeo y las políticas extraconvencionales del Banco Central Europeo.
 - d. Incluir en el Tratado la competencia para que la UE emita deuda pública y pueda crear, cuando sea necesario, mecanismos financieros *ad hoc*, como el programa Next Generation para financiar actuaciones comunes.

Las propuestas que aquí hacemos salen de las demandas que se le presentan al sistema político europeo para ser más democrático y más capaz de actuar y de defender los intereses de sus Estados y ciudadanos. La Convención, sin embargo, como instancia soberana y democrática que es, puede considerar que han de ser otros los temas de la agenda o darles una solución diferente a las aquí esbozadas.

9. Conclusión: la necesidad de acelerar la reforma ante las perspectivas de ampliación

La Unión Europea vive una crisis existencial con la agresión rusa de Ucrania, la propia guerra tiene efectos directos en ella en forma de una gravísima crisis energética, económica

y alimentaria. Pero los europeos tenemos claro que en esta guerra se está dilucidando en última instancia la lucha entre democracia y tiranía, entre la dignidad y libertad de cada ciudadano y el derecho de otros de dominar y controlar a sus congéneres. Y que en esta pelea tenemos que estar con nuestros socios ucranianos que han elegido ser europeos como nosotros. Y que, con nuestro apoyo, nuestra resolución en las sanciones y nuestras respuestas políticas tenemos que ayudarles a que puedan vivir en libertad como nosotros.

Las exigencias de esta crisis para la UE no acabarán con el fin de la guerra, pues por su compromiso con Ucrania, los europeos tendremos responsabilidades tanto en el proceso de paz como en la reconstrucción y la preparación del país para su posterior adhesión. Tanto para ello como para enfrentar los desafíos internos –acercarse a sus ciudadanos- e internacionales actuales, y las otras ampliaciones, la UE ha de reformarse y esa revisión no puede ser sino por el método de Convención, que es democrático, eficaz y transparente.

En el momento actual, las difíciles crisis a enfrentar no animan a los Estados miembros a embarcarse en una revisión compleja de los Tratados, pero hemos de tener todo dispuesto para que esa revisión pueda llevarse a cabo lo antes posible cuando el contexto sea más propicio. O contribuir a crear las condiciones para generar un momento favorable, construyendo una amplia voluntad política. Y ahí nuestro país, España, tiene un importante rol a jugar, construyendo amplios liderazgos colectivos y utilizando su Presidencia para promover y convocar la tan necesaria adaptación de la Unión.

En las actuales circunstancias en las que se vive un relanzamiento de la construcción europea como consecuencia del nuevo ciclo político, de las medidas de carácter federal adoptadas para responder a la pandemia -el Plan de Recuperación-, la cohesión en la respuesta a la agresión rusa a Ucrania y sus consecuencias, supone una necesidad, una oportunidad y casi una obligación avanzar en el proyecto federal europeo a través de la reforma de los Tratados. Especialmente, si es posible, a través de una Tercera Convención Europea que, como ya hemos mencionado a lo largo del presente artículo, la Presidencia Española estará en mejor condición que otras para promover.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA
Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA
DE ESTADO
PARA LA UNIÓN EUROPEA