

EuroBasque

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua / Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Años 1-2

ISSN: 2952-1068

El futuro de la Unión Europea: una visión desde Euskadi

Aportaciones a la conferencia



El Futuro de la Unión Europea: Una visión desde Euskadi

Aportaciones a la Conferencia

Edita:

EuroBasque

Europar Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo

CIP. Biblioteca Universitaria

El **futuro** de la Unión Europea [Recurso electrónico]: una visión desde Euskadi, aportaciones a la Conferencia / edita, EuroBasque, Consejo Vasco del Movimiento Europeo ; [Irene Zuluaga Zamalloa ...(et al.)]. – Datos. – [Leioa] : Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea, Argitalpen Zerbitzua = Servicio Editorial, [2023]. – 1 recurso en línea: PDF (416 p.). – (EuroBasque Open Colloquia ; 1)

Modo de acceso: World Wide Web.

Incluye referencias bibliográficas.

ISSN: 2952-1068.

1. Países de la Unión Europea – Política y gobierno. 2. Construcción europea. 3. País Vasco – Relaciones – Europa. I. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, ed. II. Zuluaga Zamalloa, Irene, coaut.

(0.034)341.17(4-672 UE:460.15)

DOI: <https://doi.org/10.1387/29521068.1>

Edita: Consejo Vasco del Movimiento Europeo - EuroBasque

© Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco
Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua

ISSN: 2952-1068

EuroBasque Open Colloquia

EuroBasque Open Colloquia (EB-OC) es una publicación periódica de calidad académico-científica impulsada por EuroBasque y dedicada a los *Diálogos con la Sociedad Civil en torno a Europa y la Integración Europa*. Admite manuscritos en castellano, euskera o inglés.

Desde el año 1997 EuroBasque ha venido publicando de forma periódica los resultados de este tipo de diálogos en diferentes formatos.

EuroBasque Open Colloquia (EB-OC) se edita por EuroBasque. Consejo Vasco del Movimiento Europeo, como parte de la colección editorial *Europa Bilduma*.

EuroBasque Open Colloquia (EB-OC) kalitate akademiko-zientifikoko aldizkako argitalpena da, EuroBasquek sustatua eta *Gizarte Zibilarekin Europaren eta Europa Integrazioaren inguruan egiten diren elkarrizketei* eskainia. Gaztelaniazko, euskarazko edo ingelesezko eskuizkribuak onartzen ditu.

1997. urteaz geroztik, EuroBasquek aldizka argitaratu izan ditu mota horretako elkarrizketen emaitzak, hainbat formatutan.

EuroBasque Open Colloquia (EB-OC) EuroBasquek argitaratzen du (Europako Mugimenduaren Euskal Kontseiluak), *Europa Bilduma* izena duen argitalpen-bildumaren barruan.

Entidades colaboradoras



araba  álava
foru aldundia diputación foral



Gipuzkoako
Foru Aldundia
Diputación Foral
de Gipuzkoa



ETORKIZUNA
ORAIN
Es futuro

Erakunde laguntzaileak

Consejo Editorial

Irune Zuluaga Zamalloa (EuroBasqueren Presidentea – Presidenta de EuroBasque)
Igor Filibi López (EuroBasqueren Idazkari Nagusia – Secretario General de EuroBasque)
Itxaso Berrojalbiz Zabala (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidenta de EuroBasque)
Igor Zulaika Zurimendi (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)
Alberto López Basaguren (EuroBasqueren Presidenteordea- Vicepresidente de EuroBasque)
Iñigo Martínez Zatón (EuroBasqueren Presidenteordea - Vicepresidente de EuroBasque)
Carmelo Barrio Baroja (EuroBasqueren Presidenteordea- Vicepresidente de EuroBasque)
Beatriz Pérez de las Heras (EuroBasqueren Batzordekidea - Vocal de EuroBasque)
María Oianguren Idigoras (EuroBasqueren Batzordekidea - Vocal de EuroBasque)
Iñigo Ocáriz Gaubeca (EuroBasqueren Batzordekidea - Tesorero de EuroBasque)
Leire Escajedo San-Epifanio (Europa Bilduma, Zuzendaria – Directora)

Secretaría Técnica

Johana Etxezarraga Aldamiz-Etxebarria

Consejo Asesor

Índice

Aurkezpena/ Presentación,	
IRUNE ZULUAGA ZAMALLOA, <i>Presidenta de EuroBasque</i>	9
Euskadi eta Europar Batasunaren etorkizuna/Euskadi y el futuro de la Unión Europea,	
IÑIGO URKULLU RENTERIA, <i>Lehendakari de Eusko Jaurlaritza - Gobierno Vasco</i>	12
El debate sobre el futuro de Europa en perspectiva histórica: del activismo político de entreguerras a la paulatina institucionalización y participación de la sociedad civil europea,	
IGOR FILIBI LÓPEZ, <i>Secretario General de EuroBasque</i>	16
PARTE I	
HACIA UNA DEMOCRACIA EUROPEA:	
VALORES, GOBERNANZA Y EL ENCAJE DE EUSKADI EN LA UE	
El enfoque urbano de la Comisión Europea. Una visión desde la ciudad de Bilbao,	
JUAN MARI ABURTO RIKE, <i>Alcalde de Bilbao</i>	31
La Europa en la que soñamos, por la que luchamos y a la que vamos, hacia un paso más en la Federación Europea,	
FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA, <i>presidente del CFEME y Catedrático de la Universidad Complutense</i>	36
Entre Dochev y Bennaceur. La estrategia europea contra las <i>fake news</i> se va perfeccionando de una manera lenta, pero efectiva, para evitar que la UE vuelva a ser víctima de sus efectos,	
DANIEL ÁLVAREZ LÓPEZ, <i>periodista de Radio Euskadi</i>	42
Europa y la gobernanza multinivel: ¿soberanías compartidas o excluyentes?,	
JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO, <i>Catedrático de Derecho Internacional Privado. UPV/EHU</i>	46
Euskadi Europako etorkizunari buruzko Konferentziaren aurrean/Euskadi ante la Conferencia sobre el futuro de Europa,	
MIKEL ANTÓN ZARRAGOITIA, <i>Director de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco</i>	50
Europaren etorkizunari buruzko konferentzia/La conferencia sobre el futuro de Europa,	
KOLDO ATXUTEGI AJURIA, <i>Director de Atracción a Bizkaia, Diputación Foral de Bizkaia</i>	58
Futuro de EUROPA,	
CARMELO BARRIO BAROJA, <i>Vicepresidente de EuroBasque y parlamentario del Grupo Popular-Ciudadanos</i>	62
Democracia, conflictos de soberanía y ampliación interna en la Unión Europea. Propuesta para la Conferencia sobre el futuro de Europa,	
JOXERRAMON BENGOETXEA CABALLERO, <i>Profesor titular de Derecho Comparado, Filosofía y Sociología del Derecho UPV/EHU</i> ..	69
Nacionalidades Europeas,	
IÑIGO BULLAIN LÓPEZ, <i>Profesor de Derecho Constitucional y Europeo UPV/EHU</i>	73
Frente al «<i>divide et impera</i>»: Europa federal,	
EUSEBIO CADENAS CORDERO, <i>miembro de EuroBasque</i>	78
El futuro de la UE: la nacionalidad como recurso y el derecho de voto,	
ROCCO CAIRA FINAZZI, <i>Cónsul Honorario de Irlanda en Bilbao</i>	84
Por un nuevo marco de participación más eficiente de las Regiones Constitucionales en la UE,	
JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO, <i>Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales UPV/EHU</i>	89
La Europa enraizada en sus orígenes, fuente de sus valores,	
MONSEÑOR JUAN CARLOS ELIZALDE ESPINAL, <i>Obispo de Vitoria-Gasteiz</i>	95
Euskadi Basque Country munduan/Euskadi Basque Country en el mundo,	
MARIAN ELORZA ZUBIRIA, <i>Secretaria de Acción Exterior del Gobierno Vasco-Lehendakaritza</i>	99
Transparencia y buena gobernanza en la UE: qué, por qué y para qué,	
LEIRE ESCAJEDO SAN-EPIFANIO, <i>Profesora de Derecho Constitucional de la UPV/EHU</i>	103
La ciudadanía europea: cómo acercar Europa al ámbito local,	
ITZIAR FERNÁNDEZ MARRÓN, <i>Directora de Europe Direct Bizkaia</i>	107
Es el momento de que la Unión Europea dé el salto,	
ENEKO GOIA LASO, <i>Alcalde de Donostia-San Sebastián, Donostiako alkatea</i>	111

La Unión Europea en su laberinto decisivo: propuestas de futuro de una asociación europeísta de Bizkaia, BEATRIZ IÑARRITU IBARRECHE, <i>Presidenta de Eurgetxo, asociación europeísta ciudadana, y Profesora de la Universidad de Deusto</i> y JOSÉ IGNACIO BUSTAMANTE, <i>Vicepresidente de Eurgetxo, asociación europeísta ciudadana y exfuncionario de la UE</i>	116
Europaren etorkizunari begira ikuspuntu aurrerakoi eta euskaldun batetik, MADDALEN IRIARTE OKIÑENA, <i>EH Bilduko Bozeramalea Eusko Legebiltzarrean</i>	119
Hacia la unión federal de los pueblos de Europa, LORENA LÓPEZ DE LACALLE ARIZTI, <i>Secretaria de Relaciones Internacionales de Eusko Alkartasuna, Presidenta de la Alianza Libre Europea</i>	122
La Conferencia Europea como oportunidad para debatir el acomodo en la UE de las naciones sin estado, MATTHIAS MAJOR, <i>Doctor en Relaciones Internacionales, UPV/EHU</i>	125
La defensa de los valores de la Unión Europea: una tarea de todos, no solo de los tribunales, JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES <i>Juez del Tribunal General de la UE y Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca</i>	130
La hora del federalismo, IDOIA MENDIA CUEVA, <i>Secretaria General del PSE-EE y Vicelehendakari</i>	134
La clave del futuro de Europa, MARKEL OLANO ARRESE, <i>Diputado General de Guipúzcoa</i>	139
Europa con futuro en un mundo con crecientes retos globales, ANDONI ORTUZAR ARRUBARRENA, <i>Presidente del Euzkadi Buru Batzar de EAJ-PNV</i>	141
Euskadi Osasunaren Europar Batasunaren aurrean/Euskadi ante la Unión Europea de la Salud, GOTZONE SAGARDUI GOIKOETXEA, <i>Consejera de Sanidad del Gobierno Vasco</i>	144
Eurocámara: visiones del alma europea, PEDRO UGARTE TAMAYO, <i>Periodista y escritor</i>	150
Creación de una Iniciativa Ciudadana Europea Plus, JAVIER UNCETABARRENECHEA LARRABE, <i>Profesor de Relaciones Internacionales, UPV/EHU</i>	152
La Conferencia sobre el Futuro de la Unión y el Debate sobre la Unanimidad, MARIOLA URREA CORRES, <i>Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Unión Europea de la Universidad de La Rioja</i>	156
Los retos de futuro de las ciudades en Europa: Vitoria-Gasteiz, un modelo de Green City, GORKA URTARAN AGIRRE, <i>Alcalde de Vitoria-Gasteiz</i>	161
El poder local en el Futuro de Europa, MARÍA DEL MAR ZABALA MARDARAS, <i>Directora General de EUDEL</i>	167
PARTE 2	
UNA EUROPA SOCIAL, INCLUSIVA Y DIVERSA	
La protección y promoción de la igualdad y la diversidad lingüística en la Unión Europea: Lagunas, paradojas y dobles estándares, XABIER ARZOZ SANTISTEBAN, <i>Catedrático de Derecho Administrativo de la UNED</i>	173
El reto de descubrir y desarrollar el talento en los sistemas educativos europeos, ASOCIACIÓN AUPATUZ	178
Derechos, Ciudadanía y Dignidad: Señas de Identidad de Europa, CARLOS BARGÓS CUCÓ, <i>Director de Cáritas Bizkaia</i>	180
¿Puede la Unión Europea generar un espacio propio para el desarrollo de las industrias creativas y culturales en el contexto de la digitalización global?, JON BARRUTIA GUENAGA, <i>Decano de la Facultad de Economía y Empresa Sarriko UPV/EHU</i> y ALFREDO PAYA RUIZ, <i>Profesor de la Facultad de Economía y Empresa Sarriko UPV/EHU</i>	182
El necesario desarrollo de la dimensión social en la Unión Europea, JAVIER BILBAO UBILLOS, <i>Catedrático De Estructura Económica de la UPV/EHU</i>	187
Política social de la UE, FELIPE ÉTXEBARRIA ÉTXEBARRIA, <i>Periodista</i>	193
El Futuro De La UE: Propuestas Sobre Juventud y Empleo, BEGOÑA ÉTXEBARRIA MADARIAGA, <i>Directora General de la Fundación Novia Salcedo</i>	198
Una Europa abierta a su diversidad, XAVIER FERRER JUNQUÉ, <i>Doctor por la Universidad de Barcelona, Economista, Polítologo, Presidente del Consejo Catalán del Movimiento Europeo y Presidente de la Comisión de Economía Internacional y UE del Colegio de Economistas de Catalunya</i>	203
La educación: clave en la lucha contra el euroescepticismo, MAITANE GONZÁLEZ PÉREZ, <i>Secretaria De Organización de ADUEEE Asociación de Debate de la UPV/EHU-ko Eztabaida Elkarte</i>	207
Edad, contextos estructurales e identidad europea, ANDER GURRUTXAGA ABAD, <i>Catedrático de Sociología de la UPV/EHU</i>	210
Los ODS como clave para el encaje de las entidades subestatales en la UE, ANDONI HIDALGO SIMÓN, <i>Euriker</i>	215

Una fiscalidad justa en la Unión Europea, RAMÓN JAUREGUI ATONDO, <i>Presidente de la Fundación Euroamérica</i>	219
Gizon-emakumeen berdintasuna, Europar Batasunaren etorkizunerako elementu estrategikoa/La igualdad de mujeres y hombres, elemento estratégico para el futuro de la Unión Europea, MIREN IZASKUN LANDAIDA LARIZGOITIA, <i>Presidenta de Emakunde</i>	225
Europa eta kultura ikusezinak/Europa y las culturas invisibles, IRENE LARRAZA AIZPURUA, <i>Directora Del Instituto Vasco Etxepare</i>	229
Emprendimiento con perspectiva de género: necesidades y propuestas para la construcción de una Unión Europea igualitaria, MIREN LAUZIRIKA JAUREGI, <i>Presidenta de Emakumeekin, Asociación de Emprendedoras y Empresarias de Euskadi</i>	238
Derechos fundamentales e instituciones de garantía para una Unión Europea cada vez más integrada y cercana a la ciudadanía, MANUEL LEZERTUA RODRÍGUEZ, <i>Ararteko, Defensor del Pueblo del País Vasco</i>	242
La importancia de la solidaridad internacional: el modelo vasco, SOFIA MARROQUÍN GUERRERO, <i>Coordinadora ONGD de Euskadi</i>	247
De la Europa de la competitividad a la Europa de la cooperación, IÑIGO MARTÍNEZ ZATÓN, <i>Parlamentario de Elkarrekin Podemos -IU, Responsable Adjunto de Política Internacional de Izquierda Unida</i>	251
La cultura más allá de la cultura, CLARA MONTERO TELLETXEA, <i>Directora Cultural de Tabakalera</i> , y CAMILA EPALZA AZQUETA, <i>Técnico de Acción Exterior de la Delegación del Gobierno Vasco en Bruselas</i>	255
Anitzasunean bat eginik? / ¿Unida en la diversidad? ERRAMUN OSA IBARLOZA, <i>Euskaltzaindiko Idazkariordea eta Euskaltzain Urgazlea</i>	259
Posibilidades y contradicciones en la implementación del Convenio de Estambul en un escenario de crisis múltiples, IRATXE PEREA OZERIN, <i>Profesora Adjunta de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU y miembro del grupo de investigación consolidado del Sistema Universitario Vasco País Vasco, Europa y América: Vínculos y Relaciones Atlánticas</i> ...	263
Repensando el paradigma ontológico constitutivo: hacia un «demos» europeo más diverso, intercultural y participativo, M. ^a LUZ SUÁREZ CASTIÑEIRA, <i>Catedrática de Relaciones Internacionales y Humanidades, Universidad de Deusto</i>	269
La Unión Europea del futuro: juventud y participación ciudadana, AITOR UGARTE y LEIRE ALBERDI, <i>Portavoz y Delegada de Comunicación de Equipo Europa Euskadi</i>	275
PARTE 3	
EL PLAN DE RECUPERACIÓN EUROPEO: UNA RESPUESTA FEDERAL A LA CRISIS	
La democracia y las condiciones económicas del futuro de la Unión Europea, ALBERTO ALBERDI LARIZGOITIA, <i>Economista</i>	283
Nueva gobernanza energética europea. Una mirada desde Euskadi, IÑIGO ANSOLA KAREAGA, <i>Director General del Ente Vasco de Energía (EVE)</i>	289
Las regiones, clave para la competitividad y el bienestar en Europa, MARI JOSE ARANGUREN QUEREJETA, <i>Directora General de Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad, Universidad de Deusto</i>	294
La Formación Profesional en el País Vasco, JORGE ARÉVALO TRUJILLAS, <i>Viceconsejero de Formación Profesional del Gobierno Vasco</i>	299
Los fondos estructurales de la Unión Europea y las regiones de alto desarrollo. Una visión desde Euskadi, JOSÉ MARÍA BARRUTIA LEGARRETA, <i>Catedrático de Economía Financiera II de la UPV/EHU</i>	302
Europa, innovación hacia el futuro, LEIRE BILBAO ELGUEZABAL, <i>Directora General de Innobasque</i>	307
Recuperación económica y construcción de la identidad europea: un binomio ganador para la Unión Europea, MIKEL ERKOREKA GONZÁLEZ, <i>Ituna - Centro de Documentación e Investigación del Concierto Económico y las Haciendas Forales (UPV/EHU)</i>	312
Europa también es un proyecto universitario, EVA FERREIRA GARCÍA, <i>Rectora de la UPV/EHU</i>	316
La PAC: de la C mayúscula a la c minúscula, JORGE GARBISU BUESA, <i>Director de Agricultura y Ganadería del Gobierno Vasco</i>	318
El plan de recuperación como oportunidad para reducir la desigualdad en la UE, LAURA GÓMEZ URQUIJO, <i>Titular de la Cátedra Jean Monnet Economic and Legal Integration for People de la Universidad de Deusto</i>	322
El papel de euskadi en una Europa en transición, ESTÍBALIZ HERNÁNDEZ LAVIÑA, <i>Viceconsejera de Tecnología, Innovación y Transformación Digital del Gobierno Vasco</i>	326
MÁS EUROPA: Búsqueda de fortaleza para evitar la nada, EMILIANO LÓPEZ ATXURRA, <i>Presidente de Petronor</i>	331
Medio rural vasco 2.0, PELI MANTEROLA ARTETA, <i>Director de Hazi, Fundación del Gobierno Vasco para el Desarrollo Rural, Litoral y Alimentario</i>	334
Oportunidades para una Europa próspera sobre la base de la tecnología, la innovación y la sostenibilidad, CRISTINA OYÓN ETXEBARRIA, <i>Directora de Tecnología, Innovación y Sostenibilidad del Grupo SPRI. Miembro del Grupo de Expertos Industrial Fórum de la Comisión Europea</i>	338

Nuevas oportunidades para la transformación, BEGOÑA PEDROSA LOBATO, <i>Viceconsejera de Educación del Gobierno Vasco</i>	342
Hacia una Unión Europea ecológica y climáticamente neutra: la apuesta por el Pacto Verde Europeo, BEATRIZ PÉREZ DE LAS HERAS, <i>Catedrática de Derecho de la Unión Europea, Universidad de Deusto y Vocal de EuroBasque</i> .	346
PARTE 4	
UNA EUROPA GEOPOLÍTICA: DE LA DEPENDENCIA A LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA	
La nueva agenda transatlántica, OLATZ ARRIETA BARANDIARAN, <i>Periodista</i>	353
Farmacia y medicamentos. La estrategia farmacéutica para Europa, IÑAKI BETOLAZA SAN MIGUEL, <i>Director de Farmacia del Gobierno Vasco</i>	359
El Derecho Ambiental Europeo y el futuro de los bienes comunes, XABIER EZEIZABARRENA SÁENZ, <i>Profesor de Derecho Ambiental de la UPV/EHU</i>	363
Hacia un equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales y la creciente integración de la administración de la migración, el asilo y la gestión de fronteras en la Unión Europea, DOCTOR DAVID FERNÁNDEZ-ROJO, <i>Universidad de Deusto</i>	366
La mirada del otro: ¿podrá la Unión Europea re-imaginar EURO-LAT para un mundo policéntrico?, MARIANO FERRERO, <i>Doctor en Ciencias Políticas y especialista en Relaciones Internacionales por la UPV/EHU. Profesor adjunto de Estudios Internacionales en la Universidad de Santiago de Chile (USACH)</i>	371
El objetivo de desarrollo sostenible en la UE: situación actual y propuestas de futuro, ASIER GARCÍA LUPIOLA, <i>Profesor de Economía Contemporánea y Unión Europea en la UPV-EHU</i>	377
Rivales sistémicos: el futuro de la relación entre la Unión Europea y China, UNAI GÓMEZ-HERNÁNDEZ, <i>Global Shapers</i>	383
Una Unión Europea más fuerte en el mundo: reflexiones sobre las limitaciones de la PESC y propuestas de mejora, MERCEDES GUINEA LLORENTE, <i>Universidad Complutense de Madrid</i>	388
Desplazados climáticos, el nuevo desafío de la UE, ANE IRAZABAL ELKOROBARRUTIA, <i>Periodista, corresponsal en Berlín de EITB</i>	393
EU-LAC y el diálogo birregional de cara a la Agenda 2030, IÑIGO MEJUTO HIDALGO, <i>Doctor en Ciencia Política, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU)</i>	396
Europa y la paz en un mundo habitable, MARÍA OIANGUREN IDIGORAS, <i>Directora de Gernika Gogoratuz. Centro de Investigación por la Paz. Fundación Gernika Gogoratuz y Vocal de EuroBasque</i>	402
La diplomacia europea y la (in)seguridad ontológica de la Unión, STEFFEN BAY RASMUSSEN, <i>Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad de Deusto</i>	406
La Unión Europea y el reto migratorio, MIGUEL RECIO ARCAUZ, <i>presidente de ADUEE, Asociación de Debate de la UPV/EHU-ko Eztatbaida Elkarte</i>	410

La Conferencia sobre el futuro de la Unión y el debate sobre la unanimidad

MARIOLA URREA CORRES

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Unión Europea de la Universidad de La Rioja

Sumario

- I. La unanimidad como fundamento jurídico para la reforma y la entrada en vigor de los Tratados: un condicionante convertido en garantía de integración.
 1. El fundamento de la unanimidad en la reforma de los Tratados: un nuevo enfoque para una vieja realidad.
 2. La unanimidad como requisito para eliminar la unanimidad: un condicionante jurídico que convierte cualquier propuesta en un imposible político.
- II. La progresiva eliminación de la unanimidad como sistema de adopción de decisiones en las políticas de la unión: la defensa de los intereses nacionales más allá del derecho de veto.
- III. La unanimidad en la agenda de la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea: la oportunidad de contar con la complicidad de los ciudadanos.

I. LA UNANIMIDAD COMO FUNDAMENTO JURÍDICO PARA LA REFORMA Y LA ENTRADA EN VIGOR DE LOS TRATADOS: UN CONDICIONANTE CONVERTIDO EN GARANTÍA DE INTEGRACIÓN

1. El fundamento de la unanimidad en la reforma de los Tratados: un nuevo enfoque para una vieja realidad

La unanimidad es un sistema de votación que la Unión Europea tiene reservado para algunos elementos esenciales que impactan en la identidad del propio proceso de construcción europea. Así, la unanimidad es el requisito que se impone para la adhesión de nuevos Estados (artículo 49 del TUE), para la retirada de Estados (artículo 50 del TUE), para la ampliación de competencias a través de la llamada cláusula de flexibilidad (artículo 352 del TFUE) o para la aprobación del Marco Financiero Plurianual (artículo 313 del TFUE), entre otros. Analizar el fundamento de esta exigencia en un campo bien determinado como es la reforma de los Tratados y su entrada en vigor nos permitirá entender mejor su justificación presente y, más aún, su sostenibilidad futura tomando en consideración los debates de la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea.

Con un planteamiento tradicional, cualquier reflexión sobre el sentido de la unanimidad en el sistema de reforma de los Tratados pasaba por un enfoque netamente crítico. Se consideraba, de hecho, que la misma introducía una rigidez cada vez más difícil de administrar en la Unión, además de otorgar a los Estados menos europeístas un poder excesivo para bloquear los avances de la integración o renegociar a la baja sus compromisos. La historia europea está plagada de ejemplos que ilustran esta afirmación a través de la multiplicación de las cláusulas *opting out* en el derecho originario de la Unión. Solo así ha sido posible superar las múltiples crisis de ratificación que han experimentado las reformas de los Tratados desde Maastricht (Dinamarca), pasando por Niza (Irlanda), el fracasado Tratado Constitucional (Francia y Países Bajos) hasta llegar a la reforma de Lisboa (Irlanda).

Pues bien, han sido precisamente los sobresaltos vividos en las reformas de los Tratados los que han animado a la academia de manera recurrente a imaginar alternativas que pudieran sustituir la ratificación unánime por otras fórmulas que permitieran disminuir los riesgos de bloqueo y, en suma, reducir el peaje a pagar para lograr el acuerdo de las dispares voluntades de los Estados miembros. En este sentido, conviene no ignorar que la reforma de Lisboa ya incorporó al artículo 48 del TUE una «cláusula de escape» que permitiría, llegado el caso, flexibilizar los efectos de esa falta de unanimidad tras la amarga experiencia que supuso la no

Cómo citar / How to cite: Urrea Corres, M. (2021-2022). «La Conferencia sobre el futuro de la Unión y el debate sobre la unanimidad», *EuroBasque Open Colloquia*, vol. 1 – monográfico *El futuro de la Unión Europea-Una visión desde Euskadi*, ISSN: 2952-1068, pp. 156-160



Esta obra está bajo una Licencia Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

vigencia del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. De esta manera, el TUE ofrece ahora un soporte jurídico al Consejo Europeo para examinar políticamente la cuestión cuando el procedimiento de ratificación haya fracasado y siempre que concurran cumulativamente dos circunstancias: (i) que hayan transcurrido dos años desde la firma del Tratado por el que se pretenda modificar los Tratados y (ii) que el texto modificado haya sido ratificado por una «masa crítica» de Estados, compuesta por una mayoría minoritaria de cuatro quintas partes. Tal previsión no es, obviamente, una solución revolucionaria que rompa con el sistema de entrada en vigor de los Tratados en los términos que en ocasiones se había reclamado. Sí representa, no obstante, la toma de conciencia de los Estados sobre la voluntad de minimizar potenciales riesgos de bloqueo para la Unión y supone, a mayor abundamiento, una cierta erosión del clásico derecho a vetar bajo una fórmula algo ambigua que ubica en lo político cualquier solución a una futura crisis de ratificación.

Más allá del sugerente debate académico que el tema representa, la cuestión es si ahora resulta imaginable, desde un planteamiento político y jurídico, pensar que la discusión sobre la conveniencia de avanzar en este proceso de eliminar la unanimidad para la ratificación de los Tratados pueda escalar como propuesta a los debates de la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea y, en su caso, colonizar la agenda de una reforma de los Tratados. Mi posición, a este respecto, es escéptica por los obstáculos políticos que creo que encontraría cualquier propuesta de esta naturaleza. Pero, además, es pertinente advertir que, en el improbable supuesto de que tal iniciativa tuviera éxito, la situación podría incorporar también algunos riesgos para el desarrollo futuro de la Unión Europea que vale la pena tomar en cuenta. Veamos por qué.

La idea de renunciar a la unanimidad en los procesos de reforma de los Tratados parte de la hipótesis de considerar todas las reformas como oportunidades para profundizar en el grado de integración de la Unión. Es lógico que así sea, dado que los procesos de reforma siempre han mantenido hasta ahora ese propósito o finalidad. Sin embargo, tras la reforma de Lisboa, la redacción del artículo 48 del TUE modifica esta concepción al declarar que tales proyectos podrían tener por finalidad «entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados». Del tenor literal del citado precepto se deduce claramente que la reversibilidad de la integración forma ya parte del marco jurídico de los Tratados con diferentes manifestaciones. Es esta circunstancia proyectada en una Unión cada vez más diversa la que hace posible considerar a la unanimidad no solo como una amenaza para una mayor integración futura, sino también como una cláusula de salvaguardia que permitiría proteger el nivel de integración ya alcanzado por la Unión. Una herramienta, en suma, para la mejor defensa de las vocaciones más federalistas de la Unión.

Por tanto, la unanimidad no debería contemplarse (solo) como un instrumento de interés para los Estados más críticos con la Unión, sino más bien como el aliado de aquellos otros Estados interesados en impedir que las reformas

futuras de los Tratados deriven, según las nuevas posibilidades que ofrece el artículo 48 del TUE, en un debate sobre la renacionalización de competencias ya atribuidas a la Unión. Al margen de los propósitos voluntaristas que puedan impulsar vocaciones europeístas, resulta conveniente no abstraerse demasiado de la realidad compleja que impone una Unión Europea de veintisiete Estados miembros con planteamientos no coincidentes, cuando no directamente contradictorios, sobre el propio enfoque futuro de la integración. En este contexto, podría no resultar oportuno plantear propuestas encaminadas a eliminar el derecho de veto de los Estados en un ámbito como el de la reforma de los Tratados y su entrada en vigor por incidir de manera significativa en la propia concepción futura del proceso de integración.

Finalmente, resulta necesario advertir que preservar la unanimidad en la reforma de los Tratados obviamente desincentiva la puesta en marcha de procesos de reforma ordinaria consolidando en cierta medida la configuración actual de los Tratados a la forma y contenido que ya conocemos. Ello exige pensar en procesos de actualización del marco jurídico vigente de menor escala, pero no por ello menos eficaces, que se harían recurriendo a instrumentos que incidan exclusivamente en aquellos aspectos sobre los que los Estados muestren ya un acuerdo claro. En ausencia de un proceso de reforma más ambicioso para la Unión, la fórmula de reforma simplificada (artículo 48. 7 del TUE) puede resultar de utilidad para abordar los ajustes que resulten necesarios, aunque también su entrada en vigor esté condicionada a la unanimidad de los Estados expresada de conformidad con sus normas constitucionales. Lo propio cabría decir de la cláusula de flexibilidad del artículo 352 del TFUE como sistema clásico de ampliación de competencias. Ambas fórmulas serían óptimas, por ejemplo, para reforzar la competencia de la Unión Europea en materia de salud y con ella nuestra capacidad de respuesta ante una amenaza global como la que representa la COVID-19.

2. La unanimidad como requisito para eliminar la unanimidad: un condicionante jurídico que convierte cualquier propuesta en un imposible político

El fundamento de la unanimidad en el proceso de reforma de los Tratados tiene mucho que ver, por todo lo expuesto, con la idea de otorgar a cada Estado la garantía última sobre el grado de integración que desea en un proceso de configuración abierta y encaminado a compartir espacios de soberanía. Este planteamiento resulta difícil de objetar, máxime si atendemos a la circunstancia de que los Estados siguen siendo, a pesar de la evolución que ha sufrido la Unión Europea desde sus orígenes, los «Herren der Verträge». En consecuencia, no resulta realista imaginar como exitosa cualquier iniciativa encaminada a eliminar el común acuerdo que exige actualmente la fase intergubernamental del proceso de reforma ordinaria de los Tratados, ni menos aún la unanimidad como requisito para la entrada en vigor de cada reforma de los Tratados, más allá del procedimiento (ordinario o simplificado) seguido para afrontar la reforma y a pesar de las previsiones

que el propio artículo 48 del TUE incorpora en términos de solución política a una potencial crisis de ratificación.

Con todo, ya hemos señalado que la idea de modificar el sistema de entrada en vigor de los Tratados ha estado muy presente en los debates europeos. Fue durante el proceso de elaboración del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa cuando se planteó por primera vez con alcance jurídico. De hecho, no faltaron algunas propuestas rupturistas presentadas durante los trabajos de la Convención que resultaban ciertamente imaginativas. En esta categoría se enmarca, por ejemplo, la contemplada en el documento de trabajo elaborado bajo la responsabilidad de François Lamoureux e incorporado al proyecto de Constitución auspiciado por la propia Comisión Europea. Se trata del conocido como «Proyecto Penélope».

El citado proyecto partía de la previsión de un Protocolo para la entrada en vigor del texto resultante que debía ser firmado y ratificado por todo los Estados. De esta forma la propuesta entendía que respetaba el procedimiento de reforma de los Tratados. Sin embargo, en el momento de efectuar la ratificación del citado Protocolo cada Estado dispondría de la posibilidad de optar por presentar una Declaración en la que confirmara su deseo de continuar en el proceso de integración de la Unión o no presentar dicha Declaración, en cuyo caso el citado Estado dejaría de pertenecer a la Unión (artículo 3) y se iniciarían las negociaciones con miras a celebrar un acuerdo que regulara sus relaciones futuras (artículo 4). El Tratado entraría en vigor cuando el Protocolo hubiera sido ratificado por todos los Estados y bajo condición de que, como mínimo, tres cuartas partes de los Estados miembros hubieran formulado la Declaración descrita (artículo 5). Como se constataba en las explicaciones que acompañaron al citado documento de trabajo, el problema se planteaba en el supuesto de que algún Estado no deseara ratificar el Protocolo, permitiéndose en tal supuesto una cierta flexibilización del procedimiento de entrada en vigor del Tratado resultante. Para este caso, el Proyecto Penélope incorporaba la posibilidad de que el Protocolo pudiera entrar en vigor en una fecha determinada siempre que para entonces se hubiera logrado la ratificación de cinco sextas partes de los Estados miembros y solo para ellos. Una solución que un sector doctrinal consideró una vulneración del propio artículo 48 del TUE no amparada por el derecho internacional.

Sin negar lo sugerente de una iniciativa como la descrita, la realidad es que no fue adoptada finalmente. La solución acordada mantuvo en términos generales la fórmula tradicional de entrada en vigor de los Tratados advirtiendo el artículo 357 del TFUE que ese debería ser ratificado por los Estados de conformidad con sus respectivas normas constitucionales y «entrará en vigor el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad». Evidentemente, la permanente exigencia de unanimidad como condicionante jurídico para la entrada en vigor de los Tratados convierte cualquier alternativa política imaginable en un imposible jurídico que

resulta poco realista considerar, al menos en estos momentos. Que así sea no impide que esta cuestión pueda debatirse en la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea. Más aún cuando las posiciones de los ciudadanos pueden no resultar coincidentes en este extremo con las que estén dispuestos a mantener los Estados.

II. LA PROGRESIVA ELIMINACIÓN DE LA UNANIMIDAD COMO SISTEMA DE ADOPTACIÓN DE DECISIONES EN LAS POLÍTICAS DE LA UNIÓN: LA DEFENSA DE LOS INTERESES NACIONALES MÁS ALLÁ DEL DERECHO A VETAR

El proceso de integración europea es la historia de una continua erosión de la regla de la unanimidad como sistema de toma de decisiones en el marco del funcionamiento ordinario de las instituciones. De hecho, la manera en la que la regla de la mayoría cualificada ha ido ganando espacio como sistema de votación del Consejo en cada una de las reformas de los Tratados se presenta como un ejemplo de perfeccionamiento en el funcionamiento interno de una organización de integración. Sin ir más lejos, durante la última reforma de los Tratados la unanimidad desapareció de un número significativo de bases jurídicas como evidencia el redactado de los artículos 48, 53, 74, 77.2, 78.2, 79, 79.2, 82.1, 82.2, 83.1 y 2, 85.1, 87.2, 88.2, 91.1, 129.3, 177, 236, 257, 281, 283.2, 290.2, 291.3 del TFUE.

El proceso de eliminación de la unanimidad no es un proceso fácil y, en ocasiones, ha generado tensiones de calado en la Unión, como la que protagonizó Francia al negarse a aceptar las consecuencias que para sus intereses nacionales tenía la entrada en vigor del voto por mayoría cualificada en determinadas decisiones del Consejo. El Compromiso de Luxemburgo, firmado por todos los Estados en 1966, puso fin a la llamada «crisis de la silla vacía» mediante una fórmula que, sin llegar a modificar la mayoría cualificada como nuevo sistema de votación, permitió a los Estados poder constatar un desacuerdo en torno a la manera de resolver, en determinadas circunstancias, la afectación de intereses nacionales esenciales.

En el momento actual, los Tratados reservan todavía un número significativo de bases jurídicas a la unanimidad que podrían evolucionar hacia un sistema de mayoría cualificada en una próxima reforma de los Tratados. La Conferencia sobre el Futuro de la Unión puede ser, a nuestro entender, un contexto propicio para plantear una reflexión profunda acerca de la necesidad de seguir restando espacio en los Tratados a este mecanismo de toma de decisión que otorga a los Estados el poder para bloquear iniciativas de interés para la Unión, aun cuando estas cuenten con el respaldo de una mayoría significativa de Estados.

Junto a lo ya expuesto, es pertinente señalar también cómo los Tratados han incorporado fórmulas que permiten mitigar en parte los potenciales efectos perversos que puede generar la unanimidad a través del derecho de veto. Nos referimos, por ejemplo, a los mecanismos de

integración diferenciada como la cláusula de cooperación reforzada que, sin duda, facilita a quienes quieren seguir profundizando en el marco de las competencias atribuidas a la Unión poder hacerlo sin verse comprometidos, ni comprometer a quienes no quieran. No se le escapa a nadie, sin embargo, que la regulación jurídica de los Tratados en esta materia resulta francamente exigente en requisitos lo que hace que el recurso a esta fórmula de integración diferenciada haya sido hasta la fecha testimonial. No es menor, sin embargo, el impacto positivo que tiene la mera posibilidad de que un grupo de Estados (al menos nueve) no quede atrapado por el veto. Algo así desincentiva el recurso de los Estados a prácticas perversas de bloqueo y, a la larga, favorece la aprobación de medidas de obligado cumplimiento para todos.

También en el ámbito de la toma de decisión las sucesivas reformas de los Tratados han ido introduciendo fórmulas imaginativas que permiten corregir o mitigar los efectos de la unanimidad en ámbitos como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Así, en aquellas decisiones PESC que requieran unanimidad, los Estados pueden desvincularse sin por ello impedir que la decisión entre en vigor siempre que (i) presenten una declaración formal de querer abstenerse y (ii) solo si el número de Estados que deseen abstenerse no supere un umbral determinado, que establece el propio Tratado en un tercio de los Estados que represente un tercio de la población de la Unión (artículo 31 del TUE). No pretendemos ahora evaluar el uso que ha tenido este sistema desde su entrada en vigor con la reforma del Tratado de Ámsterdam. Se trataría, más bien, de apreciar si este tipo de fórmulas imaginativas, pensadas para reducir el impacto negativo de la unanimidad para la Unión sin restar cierto control a los Estados sobre la asunción de compromisos, podría ampliar su ámbito de actuación a otras áreas del Tratado que resulten también particularmente sensibles a los intereses nacionales, a la par que estratégicas para el desarrollo futuro de la Unión.

Como ya hemos dejado de manifiesto, las pretensiones de los Estados miembros no siempre están alineadas con los intereses de la propia Unión. En este sentido, la afirmación alcanza todo su significado cuando analizados, al menos, dos espacios competenciales que resultan determinantes para la consolidación futura del propio proceso de integración. Nos referimos, por una parte, a la fiscalidad sobre el volumen de negocios, los impuestos sobre consumos específicos u otros impuestos indirectos (artículo 113 del TFUE) y, por otra, al conjunto de mecanismos de salvaguardia encargados de preservar los fundamentos democráticos de la Unión Europea (artículo 7 del TUE). En ambos casos, la unanimidad ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de ambas políticas.

En el primer supuesto citado relativo a la fiscalidad, este implica una distorsión evidente del funcionamiento del mercado interior y su desarrollo encarna, como establece explícitamente el propio Tratado, una medida de armonización necesaria para evitar distorsiones a la competencia. Pero es que esta exigencia de unanimidad

imposibilita también la existencia de una política común en la materia con las consecuencias negativas que ello tiene para la consideración de la zona monetaria como una zona óptima necesitada de avanzar en una mayor armonización fiscal. Lo propio cabría decir en este mismo sentido respecto a la necesidad que tiene la Unión de incrementar sus recursos propios, como ya se ha puesto de manifiesto durante los trabajos conducentes a la aprobación del Marco Financiero Plurianual que contiene el *Next Generation EU*. En el segundo de los casos mencionados, la unanimidad hace muy difícil que los procedimientos de sanción por violaciones sistémicas de los valores de la Unión (dignidad humana, libertad, democracia, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos) puedan llegar a materializarse en los términos que expone actualmente la práctica con Polonia y Hungría. Ello tiene obviamente efectos muy perniciosos, pues el bloqueo que facilita la unanimidad hace que la Unión no pueda hacer uso de una herramienta contemplada en los Tratados para casos particularmente graves y que resulta fundamental para tratar de garantizar la calidad democrática de los Estados miembros como fundamento existencial de la propia Unión, al margen de la importante función que desempeña también el propio Tribunal de Justicia.

III. LA UNANIMIDAD EN LA AGENDA DE LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA: LA OPORTUNIDAD DE CONTAR CON LA COMPLICIDAD DE LOS CIUDADANOS

La agenda de la Conferencia sobre el Futuro de la Unión Europea no impone limitaciones a la capacidad de los ciudadanos para abrir un debate que deberá concluir en el plazo de un año y, en su caso, dar lugar a un proceso de reforma ordinaria de los Tratados todavía no descartado. Desde este planteamiento, no se puede ignorar la oportunidad que supone ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de comprender el alcance real de temas de marcado carácter constitucional para la Unión como el que representa la unanimidad y, en su caso, poder contribuir a ordenar una reflexión que refuerce así la legitimidad de los planteamientos que sobre la misma pudieran adoptarse para el presente o para el futuro.

Obviamente, abordar la cuestión de la unanimidad en la Unión Europea no resulta una operación sencilla dada la complejidad del tema tanto en su dimensión de elemento clave de la reforma y entrada en vigor de los Tratados, como desde la perspectiva más operativa de sistema de adopción de decisiones previsto en una pluralidad de bases jurídicas desde las que se materializan las distintas políticas de la Unión. Más allá de la dimensión técnico-jurídica que rodea a esta cuestión, el debate en torno a la unanimidad conecta de manera directa con la esencia misma del proceso de integración. De hecho, se trata de un elemento que nos interpela directamente acerca de la necesidad que tiene Europa de dar con la mejor fórmula para garantizar que la defensa legítima de

los intereses nacionales no comprometa la preservación de un interés superior de la Unión.

Un debate sobre la Unión como el que representa la Conferencia sobre su futuro recién inaugurada difícilmente puede prescindir de compartir una reflexión de ese calado con los ciudadanos. No estamos en condiciones de desaprovechar la oportunidad que se nos brinda para aportar nuevas capas de legitimidad a los fundamentos mismos sobre los que se asienta esas solidaridades de hecho que hicieron posible la Unión y que, sin duda, determinarán el éxito de su configuración futura.