

Lo que me interesa es centrarme en el valor intrínseco de la capacidad de integración del derecho derivado y de las decisiones no normativas de la Unión. En cierto modo, reclamar el valor del modelo de construcción federal que inspiró a Monnet.

Para ello, veamos brevemente en primer lugar las condiciones para que los cambios tengan lugar. Luego los rasgos políticos que definen el proceso, en sus dos variantes, interna o a través de una negociación internacional. Por último, la dimensión de los cambios frente a los ciudadanos. No incluyo en esta breve descripción el papel fundamental que ha tenido y tiene el Tribunal de Justicia en este proceso integrador dinámico. Veo en la audiencia de hoy a personas mucho más autorizadas para hablar del papel central y único del Tribunal en la construcción de la Unión.

Para que se produzca un cambio sustantivo en un ámbito de la integración europea es necesaria una masa crítica de opinión favorable. Si los cambios son de envergadura, la opinión favorable debe ser sustancialmente compartida por la mayoría de los Estados, del Parlamento y de la opinión pública. La Comisión tiene que estar también comprometida y los estados renuentes no pueden esgrimir argumentos convincentes o resistirse sin gran desgaste.

Hay matices en toda negociación. Lo que es evidente, salvo que el servicio jurídico diga lo contrario, es que resulta más eficaz integrar desde dentro, es decir en el marco de un proceso interno de toma de decisiones, que desde fuera, a través de una Conferencia Intergubernamental.

Las razones son varias. La primera – y una vez más hay que contar con que el cambio entra dentro de los Tratados – es que Parlamento Europeo y Comisión suelen ser aliados de todo proceso integrador. Al menos, en los últimos años.

La segunda, es que la cuestión se plantea generalmente ante un caso concreto que resalta la utilidad del cambio. Sin covid, no habría habido el Plan de Recuperación tal como lo conocemos, un salto hamiltoniano en la integración europea al aprobarse la emisión de deuda garantizada por el presupuesto de la Unión para financiar programas e inversiones. Una propuesta como el Paquete Next Generation en una Conferencia Intergubernamental no habría tenido oportunidad de sobrevivir.

Una tercera razón es la gestión de los cambios. No se utiliza un debate sin control técnico para llegar a la propuesta sino que se prepara con todo cuidado, en un diálogo eficaz y serio entre la Comisión, los Estados Miembros y posteriormente con el Parlamento Europeo. El resultado será aprobado internamente en cada Estado pero sin el ruido y el descontrol de los referéndums y con una apabullante preparación previa en Bruselas. No hay hechos consumados, porque todo ha sido discutido en el Consejo, pero cuando llega a las capitales es demasiado tarde para introducir cambios.

Es posible que la negociación del Plan de Recuperación no hubiera llegado a buen puerto con el Reino Unido dentro de la Unión. También, que los Estados menos favorables a la integración – la mayoría de los de la promoción del 2004- estaban en este caso entre los más interesados en ella, por razones económicas. Pero esto formaría parte también de los datos de una Conferencia Intergubernamental y por tanto no son hechos característicos o exclusivos de los procesos internos de reforma.

Quizá lo más valioso psicológicamente es la fuerza abrumadora que tiene un proceso interno, con los servicios de la Comisión, los parlamentarios europeos y los Estados miembros reunidos en el Consejo, a diferentes niveles y en diferentes formaciones. El Estado Miembro en cambio, en una conferencia intergubernamental está abocado a discutir básicamente con su parlamento, su opinión pública, sus medios de comunicación, en un diálogo ante todo marcado por el debate nacional.

Con esto, ya hemos descrito en parte el segundo elemento diferenciador entre la integración por reforma del derecho primario o por cambios en el derecho derivado, distinción más útil que precisa en un ámbito jurídico como en el europeo en el que hay una gran capacidad de creación de derecho con valor cuasi constitucional por la vía del derecho derivado. Recordemos también que desde el punto de vista del procedimiento es a veces difícil distinguir

entre ambas vías. La reforma de la decisión de recursos propios, por ejemplo, necesaria para la emisión de la deuda que financia el Fondo de Recuperación, exigía las ratificaciones nacionales de acuerdo con los procedimientos internos de los Estados miembros, es decir con la participación necesaria de sus parlamentos. Algo muy parecido si no idéntico a lo que exigiría una reforma de los Tratados.

La negociación para la reforma de los Tratados es a veces necesaria. Los límites en algunos casos son claros: decisiones por mayoría o unanimidad; competencias no atribuidas a la Unión y que no pueden derivarse de bases jurídicas más generales, cambios institucionales que pudieran resultar necesarios... Todo esto no es siempre posible sacarlo de la chistera de un corpus jurídico flexible pero que tiene sus límites.

Lo importante a nuestros efectos es constatar que la apertura de una CIG en una Europa a 27 conlleva un riesgo mayor de división que se puede traducir en soluciones poco eficaces, incluso contraproducentes. Llegar a una solución artificiosa como la abstención constructiva o limitar en demasía la cooperación reforzada, ha llevado a la parálisis en muchos expedientes, sobre todo los ligados a la política exterior y de seguridad. El Estado renuente, ante la posibilidad de bloqueo, capitaliza además su oposición en otros expedientes que puede conectar en una negociación final más pensada para salvar la posición nacional de un gobierno determinado que para mejorar el funcionamiento de la Unión.

La negociación intergubernamental es con frecuencia un juego de suma cero poco persuasivo y que puede reducir el ímpetu integrador de los Estados más favorables.

También ocurre que la negociación intergubernamental esconde a veces intereses espurios bajo la excusa de una mayor integración. Recuerdo como en la negociación de Ámsterdam, los Estados ricos del Norte querían pasar ámbitos de la política social a mayoría cualificada bajo la excusa del dumping social de los del sur. El gobierno español entonces se negó en rotundo y resistió los reproches de presuntos europeístas que en realidad buscaban sacar a España del "mercado" limitando nuestra capacidad de adaptar nuestra convergencia en política social a nuestra convergencia económica real.

Este modo de operar, más fácil si no hay una preparación adecuada de las reformas o si se politiza la discusión sobre bases básicamente nacionales, puede producir divisiones profundas y resultados mediocres.

El manejo de la Conferencia Intergubernamental además está condicionado por la ratificación nacional, con frecuencia a través de referéndum. Todos recordamos el que tuvo lugar en Francia sobre el Tratado de Maastricht, que fue en cierto modo un referéndum sobre la reunificación alemana. Un puñado de votos salvó el día. Pero por el camino quedó una campaña abrupta y descarnada que dejó cicatrices profundas en el eje franco-alemán y dentro de la propia Francia.

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

La Comisión Europea publicó hace unos días, el pasado 10 de junio, un primer informe técnico sobre las propuestas incluidas en el informe final de la Conferencia para el Futuro de Europa.

Las 224 páginas del informe abordan el encaje de las propuestas en el proceso normativo ordinario, actual o futuro, y la necesidad eventual de reformar los Tratados para llevarlas a cabo. De las 49 propuestas y 326 medidas analizadas, algunas de ellas ciertamente estrambóticas, la Comisión considera que solo unas pocas necesitan la reforma de los Tratados. No por su importancia, sino para su necesario encaje jurídico. Entre ellas, algunas relevantes relativas a Sanidad o Educación y el paso a mayoría cualificada en ámbitos no previstos en las cláusulas pasarela. Otras controvertidas pero relevantes como el nombramiento de la Presidencia de la Comisión por elección directa de los ciudadanos o dar derecho de iniciativa legislativa al Parlamento Europeo y convertirle en la institución responsable

en solitario de la aprobación del presupuesto de la Unión. Por último, junto a algunas propuestas muy puntuales, la Comisión despacha las propuestas de declarar el 9 de mayo como fiesta obligatoria en todos los Estados Miembros o el cambio de denominación de las Instituciones, por ejemplo pasar a llamar Senado al Consejo, con una advertencia sobre la necesidad de reformar los Tratados para llevarlas a cabo. En fin...

Tras este primer informe, la Comisión produjo una comunicación la semana pasada que agrupaba las propuestas, según su vinculación al proceso legislativo, dando también a entender su preferencia por agotar el margen que ofrecen los Tratados actuales, sin rechazar la convocatoria de una Convención que abra la puerta a una reforma de los Tratados, tal como propone el Parlamento Europeo. Éste, aprobó una resolución el pasado 9 de mayo, solicitando al Consejo Europeo que apruebe la puesta en marcha del proceso de reforma de los Tratados.

Un caso aparte es el proceso de ampliación de la Unión Europea. La integración de un nuevo Estado en la Unión es por definición una reforma de los Tratados. Ahora bien, la discusión interna es de una naturaleza tasada, con un protagonismo absoluto de la Comisión.

La negociación se suele bilateralizar, no solo con el candidato, sino con los Estados que por un motivo u otro son más reacios a su ingreso. Sin embargo, las negociaciones de ampliación tienen pendiente una importante corrección institucional no solo por lo previsto en cuanto al tamaño del colegio de comisarios, sino por el proceso de toma de decisiones en el consejo que en una Europa de 27 tiene ya graves disfunciones, que en una Europa de más de treinta Estados Miembros serían inaceptables.

Es decir, es probable que se tenga que convocar una Conferencia Intergubernamental en un futuro no muy lejano. Pero insisto que solo debería convocarse tras explorar a conciencia el margen que tenemos con el marco actual, porque las reformas que son producto de una negociación dentro del marco vigente consolidan de manera mucho más sólida el proceso europeo de integración.

Acabo el catálogo de ventajas de la integración por la vía del derecho derivado con una breve reflexión sobre sus efectos en la ciudadanía. Las integración por la vía institucional, que es otra forma de llamar a la que se produce a través de un proceso normativo interno, se refleja en la opinión pública como un resultado de un proceso europeo, atribuible a la Unión en su conjunto. Es verdad que los acuerdos entre Berlín y París suelen tener un cierto protagonismo mediático, pero la propia gestión del proceso hace que sean las instituciones, en especial la Comisión Europea las que lideren no solo el contenido sino también el mensaje.

Los ciudadanos perciben una Unión que funciona, que responde a las crisis, que tiene valor añadido. Esto es ya en sí mismo un rédito muy valioso, diría que esencial en un proceso histórico que necesita del apoyo continuo de la ciudadanía.

A esto le he llamado la integración circunspecta. Prudente por naturaleza, dadas las dificultades del proceso interno. Necesaria en sus objetivos, pues solo se plantea cuando hace falta, o al menos cuando una mayoría muy sustancial cree que hace falta. Sería en su ejecución, porque tiene que pasar el filtro de las instituciones y es recurrible ante el Tribunal de Justicia.

Unas características que no vienen dadas únicamente por el proceso. Necesita instituciones responsables y capaces.

Al igual que los Estados, la Unión Europea requiere que sus instituciones funcionen. La Comisión Europea, el Consejo y dentro de él los responsables de los Estados miembros a nivel técnico y político, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia, son la base del funcionamiento real de la Unión Europea. Son la garantía de su supervivencia.

De su capacidad depende el futuro de la integración. Una vez más, al igual que los Estados, de lo que se trata para garantizar el éxito del proceso europeo, es de proteger y fomentar la calidad institucional. Sin ella, ni Europa, ni sus Estados miembros podrán cumplir con los objetivos para los que ha sido creados.