

EL FUTURO DE EUROPA EN MANOS DE SUS CIUDADANOS

CONTRIBUCIÓN DE AIACE – ESPAÑA A LA CONFERENCIA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

EL FUTURO DE EUROPA EN MANOS DE SUS CIUDADANOS

PARTE I

DEMOCRACIA EUROPEA – VALORES Y DERECHOS, ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD

PARTE II

UNA ECONOMÍA MAS FUERTE, JUSTICIA SOCIAL Y EMPLEO

PARTE III

LAS NUEVAS PRIORIDADES POLÍTICAS DE LA UNIÓN

PARTE IV

CONCLUSIONES

LISTA DE PROPUESTAS

LISTA DE PROPUESTAS ESTRATÉGICAS

EL FUTURO DE EUROPA EN MANOS DE SUS CIUDADANOS

Una contribución de AIACE-España a la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Comité de redacción:

Alexandra Cas Granje, coordinadora
Francisco Fonseca Morillo
Ismael Olivares Martínez

Grupo de Trabajo:

Joaquín Díaz Pardo	José María Gil-Robles
Juan Antonio Campos Morales	Alfonso González Finat
Maruja Gutiérrez Díaz	Enrique Mariño Rodríguez

Grupo de consulta: AIACE-ES:

Tomas Abadía Vicente	José Ignacio Bustamante
Antonio Calvo Alonso	Juan Antonio Chueca del Real
Antonio Espino Morcillo	Carlos Fernández Liébana
Manuel Gavira Montiel	José Luis González Vallvé
Josep M Lloveras Soler	Pedro Ortún Silván
José Luis Salazar Mániz	

Movimiento Europeo:

Francisco Aldecoa Luzárraga	Eugenio Nasarre Goicoechea
José Isaias Rodríguez Caro	Norberto González Alonso

Madrid, marzo 2022

© AIACE-España – Sección española de AIACE-Internacional (Asociación de antiguos funcionarios de las instituciones de la Unión Europea)

Esta publicación está disponible en español y en inglés en la web de AIACE-España

<http://www.aiace-es.es/>

Existe una tirada reducida en papel. Hasta su agotamiento, pueden solicitarse ejemplares a general.aiace.es@gmail.com

Los viejos fantasmas de Europa han vuelto en estas últimas semanas. No podemos permanecer neutrales. El futuro de Europa vuelve a ser desafiado en Ucrania. Queremos, como AIACE España, que nuestra voz sea escuchada.

En estos días tristes de la invasión de Rusia a Ucrania, seguida de la guerra contra el país y su gentes con acusaciones de que se están cometiendo crímenes de guerra, sentimos que el peor espectro de la guerra regresa a Europa, a esa parte de Europa que no está en la UE pero que pertenece a la familia europea. Si bien la UE, nuestra casa común, ha protegido a los Estados miembros de guerras entre nosotros y contra los demás, esto no ha servido para proteger de la guerra a otros países europeos, primero los Balcanes y ahora Ucrania.

No podemos simplemente sentarnos y esperar, y en estas últimas semanas, hemos mostrado nuestra voluntad de fortalecer nuestra idea de un continente pacífico, más allá de nuestra respuesta contundente:

Utilizando sanciones económicas y comerciales contra Rusia.

Financiando equipos militares a nivel de la UE y reforzando la seguridad en nuestras fronteras orientales también han sido reacciones poderosas.

Afirmando que la propia Ucrania también podría unirse a la UE cuando cumpla con todas las condiciones para la adhesión.

Y sobre todo, abriendo nuestras fronteras a millones de ciudadanos ucranianos, madres con sus hijos, mujeres, y, en general, los más vulnerables. Todos ellos han encontrado refugio en nuestra tierra de la UE. Un día, muchos de estos refugiados regresarán a su país natal. Para entonces, serán uno de nosotros. Su gratitud y nuestra pena por verlos partir será inmensa.

Hemos decidido juntos sobre todos estos temas. No podemos fallar. De ello depende nuestro compromiso de ser un actor global creíble y fuerte.

PRESENTACIÓN

Esta contribución a la Conferencia sobre el Futuro de Europa explica lo que ha animado a AIACE-España, una asociación de antiguos miembros de la Función Pública Europea (FPE) a querer participar en ella. Una cierta “legitimación” de haber contribuido a hacer posible el proceso de construcción europeo. Y, en ese sentido, un cierto valor añadido que puede ofrecer al proceso de consulta de esta Conferencia.

“Europa no sería lo que hoy es sin vosotros”, así se expresaba Günther H. Oettinger, Comisario de Presupuesto y Recursos Humanos, en el mensaje que nos hacía llegar en 2018 en Lisboa, donde AIACE celebraba su 50 aniversario con una mesa redonda sobre, precisamente, la Función Pública Europea. Ello concluyó en una declaración, presentada a la Presidenta de la Comisión y a los Presidentes de las demás instituciones de la UE.

AIACE mantenía como fundamento de sus reflexiones y de expresión de los principios que sostienen y caracterizan la estructura de esa función pública al servicio de Europa, que la concepción que está en su origen y en su especial naturaleza, es indisociable de la misma especial naturaleza del proceso de construcción europeo.

La experiencia de haber formado parte de esa “sala de máquinas” que constituye la FPE nos permite poner de manifiesto que la preservación de esos principios y de su naturaleza, tienen que ser objeto de específica mención en cualquier debate y reflexión sobre el futuro de Europa.

La FPE no podía, pues, quedar ausente de las consideraciones y propuestas de esta contribución. Y hemos querido por ello que aparezca como prólogo de esta contribución y de sus propuestas. Una FPE moderna y al servicio de los nuevos retos, de las nuevas políticas y de las instituciones adaptadas a los avances de la integración exigirá un ejercicio de implementación de la preservación de esa naturaleza única y sui generis que haga compatibles sus principios fundacionales con los procesos y estrategias de adaptación en materia de recursos humanos y en toda modificación reglamentaria.

A título de síntesis de la posición expresada formalmente en la dicha declaración, recogemos aquí un resumen significativo:

“The European Public Service (EPS) must of course continue to adapt to the new circumstances of integration, requiring an increased political responsibility for the EU institutions. It is then of uttermost importance to ensure that the defining characteristics of the EPS - professional competence, independence from the Member States, multilingualism and European conviction – are safeguarded, as an essential part of ensuring the proper functioning of the Union.

Con esta aportación a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, no hacemos otra cosa que continuar el sendero que ha motivado nuestro trabajo durante nuestros años de actividad en la Función Pública Europea.

AIACE une sus esfuerzos a los de tantos ciudadanos y colectivos europeos que están formulando propuestas para estimular, transformar y asentar el proyecto de construcción de la Unión Europea.

Esperemos que en un futuro no muy lejano, algunas de esas propuestas, después de un escrutinio político, aterricen en las mesas de los funcionarios de la Función Pública Europea que, sin duda, habrá sido también objeto de reformas profundas. Las grandes transformaciones que prevemos para la UE, como la Agenda Digital o la Agenda Verde, la impactarán también. Entonces como hoy se podría decir: “Europa no será lo que mañana sea sin vosotros”. Todo un honor, un reto y una gran responsabilidad.

Joaquin Diaz Pardo

Presidente de AIACE España

RESUMEN EJECUTIVO

La "Conferencia sobre el Futuro de Europa" (CoFoE), inaugurada oficialmente el 9 de mayo de 2021 por las Instituciones de la Unión Europea (UE) tiene como objetivo escuchar las opiniones de todos los europeos, especialmente las de los jóvenes, sobre el futuro de Europa. Es el primer intento organizado de aplicar el concepto de democracia participativa sin el cual los avances en la construcción europea corren el riesgo de ser cuestionados o rechazados por los ciudadanos europeos.

AIACE Internacional ha decidido participar en esta consulta y AIACE España se ha sumado. Nuestra Asociación formada por antiguos funcionarios de la Función Pública Europea ha contribuido durante décadas a forjar el proyecto de construcción de la UE con nuestro compromiso y nuestro trabajo en las Instituciones. Aportamos un claro "valor añadido" y conocimiento del funcionamiento interno que pretendemos aprovechar con nuestra aportación.

El objetivo de los padres fundadores de una Unión cada vez más estrecha basada en una estrategia incremental, se ha logrado. La tendencia, aunque no exenta de idas y venidas, ha sido indiscutiblemente hacia más Europa. Pero más Europa significa que Europa tiene que ponerse de pie, ser un socio responsable y accesible para los ciudadanos europeos.

Las crisis que antes eran solo nacionales y para las que Europa era la solución, ahora son europeas y Europa tiene que encontrar respuestas dentro del marco institucional que estamos construyendo, ya que Europa es un sistema en marcha y en construcción. Aquí es donde estamos, como lo demuestran las recientes crisis económicas, la pandemia de COVID-19 y la invasión de Ucrania por Rusia.

Precisamente la guerra en Ucrania ha desatado un sentimiento profundo de nuestra identidad paneuropea. A finales de febrero del corriente, hablamos escrito que el entorno exterior ha cambiado. Hoy la tragedia humana de esa guerra, otra vez europea, nos recuerda los orígenes de la Unión Europea, el porque y para que se creó la comunidad europea. Los enormes riesgos que comporta para la seguridad europea y global y las consecuencias negativas en tantos ámbitos nos obligaran a dar un salto hacia adelante en nuestra capacidad de ser actores principales y no secundarios de lujo en el mundo que se avecina.

Vivimos en un mundo multipolar incierto, resquebrajado por la pandemia, amenazado por el cambio climático, en el que viejas alianzas pueden romperse y emerger nuevos actores globales. Es un mundo cada vez más global e interdependiente. Europa debe hacerse cargo de su propio futuro y defenderlo, sola si es necesario. Para ello, necesitamos una visión europea común que nos permita actuar juntos.

Necesitamos invertir en nuestra autonomía estratégica para fortalecer nuestras políticas internas, como el mercado interior, la digitalización o el cambio climático, no solo en bienes y servicios, sino también con normas y gobernanza que nos preparen para dar una respuesta europea única y unida a los desafíos externos en las instituciones multilaterales.

Lo más cercano a una definición del concepto de autonomía estratégica se encuentra en las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016: “la capacidad de actuar de forma autónoma cuando y donde sea necesario y, siempre que sea posible, con socios”. El principio de autonomía estratégica quizás podría guiar ahora nuestro desarrollo europeo, como lo ha hecho el principio de subsidiariedad o proporcionalidad, a la hora de afrontar los retos internos de décadas pasadas.

En este contexto, la contribución de AIACE-ES a la Conferencia se centra en ocho de los nueve temas propuestos: los que versan sobre democracia, valores y derechos, sobre la economía de la UE y sobre las nuevas prioridades de la UE. Para cada uno de estos temas, el Documento identifica deficiencias y limitaciones que se beneficiarían de una mayor integración europea. A continuación, presentamos propuestas destinadas a mejorar la situación mediante el refuerzo de las instituciones y/o políticas de la UE y, al hacerlo, contribuir a mejorar el bienestar de sus ciudadanos.

No limitamos nuestras propuestas a aquellas que pueden acomodarse dentro de los Tratados actualmente en vigor porque algunas de ellas requieren cambios en ellos. Nuestro objetivo es tener una Europa mejor, reforzando el funcionamiento y la eficacia de las políticas dentro y fuera de Europa, en las que los ciudadanos puedan sentirse parte de un proyecto superior. Los Estados miembros, que son los propietarios de los Tratados, tendrán que escuchar las voces de los ciudadanos y luego tomar decisiones sobre el camino a seguir y atraer a los ciudadanos. Este es el reto al que queremos contribuir

El documento está dividido en tres partes. La primera trata de criterios políticos - principios, valores, democracia, etc.; el segundo, sobre economía a nivel de la UE: el mercado único y la UEM; y el tercero, sobre cinco políticas prioritarias: cambio climático, transformación digital, salud, seguridad y defensa y, por último, flujos migratorios.

La Parte I se centra en dos grupos de cuestiones relacionadas. El primero trata de los principios fundamentales, las Instituciones y la democracia de la UE. La Unión es un modelo único en el mundo, por los principios y valores en los que se fundamenta, los avances en materia socioeconómica y, sobre todo, por la sujeción de todas sus instituciones al Estado de derecho y las garantías que ofrece en el ejercicio de los derechos y libertades a todos sus ciudadanos. Reitera la importancia de la promoción continua de la democracia y los derechos humanos y de reforzar la Unión como Comunidad basada en el Estado de derecho. Afirma con firmeza que lo que se conoce como Método Comunitario es el mejor para el

funcionamiento de la UE. Hace muchas propuestas de mejora, como por ejemplo, avanzar en la constitucionalización de los Tratados; y la inclusión en los Tratados de una definición y caracterización del “Método Comunitario” como principio constitucional.

El segundo conjunto tiene que ver con la arquitectura institucional de la UE. Examinando las fuentes de su legitimidad, afirma que una Unión como Comunidad de Derechos y con una fuerte dimensión constitucional necesita una arquitectura institucional con una clara legitimidad democrática, aceptada por todos sus ciudadanos y que funcione de manera eficiente. Señala que podría beneficiarse de una mayor transparencia y eficiencia en sus procedimientos de toma de decisiones, frente a la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Se hacen propuestas como, por ejemplo, pasar del actual sistema de “alianza de familias políticas” a un sistema de auténticos partidos políticos europeos; la formalización del sistema de “clusters” de políticas con mayores facultades delegadas al Vicepresidente de la Comisión quien encabezaría los “clusters”; y consolidar constitucionalmente el procedimiento de ‘spitzen-Kandidaten’.

La Parte II trata de la integración de la economía de la UE y su transformación hacia una mayor resiliencia y solidaridad y con el objetivo de lograr una mayor autonomía estratégica. En primer lugar, analiza el mercado interior (MI), piedra angular de la economía de la UE y la UEM. Reconoce que el MI todavía carece de suficiente cohesión interna en algunos mercados clave como el digital y en algunas áreas clave como las cadenas de valor. A continuación, propone reforzar la resiliencia del mercado interior con medidas destinadas a aumentar el empleo, una mejor utilización de recursos y la construcción de la autonomía estratégica de la UE; como, por ejemplo, reducir la dependencia de la UE de terceros mercados para productos estratégicos.

Dirigimos luego nuestra atención hacia una política social que garantice los derechos sociales en la UE, además de fomentar la movilidad de los trabajadores en los Estados miembros. Las crisis económicas y la pandemia han aumentado la necesidad de una política social efectiva. Las propuestas realizadas van en la dirección de facilitar la movilidad de los trabajadores a través de la validación y armonización de las políticas sociales de los EEMM, brindando educación y capacitación adecuada y continua para los trabajadores que se enfrentan al cambio tecnológico. La armonización de la política fiscal en los EM también ayudará.

Consideramos muy positivamente el Fondo de Recuperación "Next Generation EU" como un instrumento adecuado para hacer frente al impacto social y económico perjudicial de la pandemia en la UE. Creemos que intensificará su resiliencia. Planteamos la pregunta: ¿por qué no debería convertirse en un instrumento permanente en la caja de herramientas de la UEM? Al responder, ofrecemos sugerencias para contemplar esta posibilidad.

Nuestra última sección económica trata de la gobernanza de la UEM. Subrayamos la necesidad de completarlo con nuevos instrumentos, políticas e instituciones que puedan garantizar la sostenibilidad de la UEM y el euro y aumentar la resiliencia a nivel de los EM. En su estado actual, el sistema de la UEM no ha sido capaz de hacer frente adecuadamente a las recientes crisis económicas. Para evitar el riesgo de fracaso, se han tomado medidas en caliente, lo que no es un buen enfoque. Los argumentos a favor de las reformas son convincentes, aunque no todos los EM están de acuerdo. Como consecuencia, las reformas podrían continuar a un ritmo lento y quizás arriesgado. Proponemos un conjunto de reformas que han encontrado un amplio consenso. Entre estos están: completar la Unión Bancaria y la Unión de Mercados de Capitales; establecer una capacidad central de estabilización fiscal; mejorar la rendición de cuentas y el control democrático de la UEM. Otras dos solicitudes relacionadas son: integrar los tratados intergubernamentales en los Tratados de la UE; y añadir condicionalidad política a los instrumentos de la UEM. Terminamos observando que es probable que la interacción entre futuras crisis y el programa de reformas influya en qué reformas se implementan y cuándo.

La Parte III-1 trata de las nuevas prioridades políticas de la Unión que coinciden con los principales desafíos internos a los que nos enfrentamos como sociedad: el cambio climático - el Pacto Verde; la Agenda Digital y la UE de la Salud. Estas políticas tienen dos características en común; uno es la presencia de fuertes externalidades que se sabe producen fallas de mercado y por lo tanto requieren la intervención del estado; y el otro es su dimensión global. Estas características exigen un fuerte liderazgo de la UE.

Tomamos nota de que el **Cambio Climático, el Pacto Verde**, ha recibido amplia atención y fondos de las instituciones de la UE. Por su carácter global, necesita, al menos, una estrategia europea común, que existe, y que sea aplicada correctamente por los EM. Lo que no es fácil. No todos los EEMM otorgan la misma prioridad a la transición de las energías fósiles a las renovables; además, las dependencias energéticas y los costos de transición varían mucho. Proponemos que los ciudadanos conozcan bien los planes nacionales y de la UE para introducir esta transición ecológica. La UE necesita: acompañar estas transformaciones con información continua a todos los niveles; apoyar a los EEMM, las regiones y los sectores con información adecuada, fondos, asesoramiento y conocimientos técnicos y científicos. A nivel internacional, la UE también debe tener una estrategia paralela para ayudar a aquellas regiones que sufren las terribles consecuencias del cambio climático por causas ajenas a ellas. También necesita una diplomacia europea capaz de dar incentivos y de trabajar de la mano con terceros países hacia estrategias globales comunes y tecnologías verdes.

En cuanto a la **Agenda Digital**, observamos que si la UE quiere ser un actor global, debe estar a la vanguardia de estas tecnologías. Europa se enfrenta a serios desafíos. En primer lugar, como productores de tecnologías digitales: un mercado

único insuficientemente integrada no facilita el despegue y crecimiento de empresas capaces de convertirse en líderes mundiales que es fundamental. En segundo lugar, como usuarios de tecnologías digitales, estamos avanzando en la digitalización pero no tan rápido en la transformación digital. En tercer lugar, se debe abordar el diferente ritmo de digitalización en los países y territorios de la UE. Por último, las Instituciones públicas deben completar un marco de gobernanza común -legal, fiscal y técnico- de aplicación en todos los territorios. Se debe legislar el uso de nuestros datos y de la Inteligencia Artificial. ¿Quién los supervisa? ¿Quién los controla? Proponemos integrar aún más el MU en esta área; completar la legislación necesaria para proteger a los consumidores y las empresas a fin de garantizar la igualdad de condiciones para todos; adoptar una agenda digital reforzada para las regiones de la UE que se han quedado atrás y, por lo tanto, sufren una brecha digital; desarrollar la competencia digital de los jóvenes a través del sistema educativo y ayudar a la población mayor a adquirir habilidades digitales de "supervivencia". También pedimos a la UE que continúe con sus esfuerzos para desarrollar estándares éticos a nivel internacional.

En cuanto a la **UE de la Salud**, reconocemos el tremendo éxito de la UE en el tratamiento del control y las consecuencias de la pandemia de COVID-19, tanto en términos sanitarios como económicos, a pesar de la limitada competencia que tiene la UE en esta materia. Frente a la naturaleza global letal y contagiosa de la enfermedad, los EEMM entendieron que la acción a nivel de la UE sería la más efectiva. Nuestra dependencia de terceros países para productos estratégicos básicos para hacer frente a la pandemia, demuestra que hay que desarrollar nuestra autonomía estratégica en esos productos, incluida la adquisición de vacunas a nivel de la UE. Proponemos que partiendo del respeto a las competencias estatales, se desarrolle a nivel europeo medidas que permitan centralizar la actuación ante crisis sanitarias. Para ello, la Comisión debería emitir recomendaciones facilitando la adopción por el Consejo de una decisión marco que autorice la centralización de las acciones en la Comisión. HERA debería convertirse en el centro de investigación de la Unión Europea, con un refuerzo de sus capacidades y en red con los centros nacionales, desde el punto de vista operativo.

La Parte III-2 trata de las prioridades externas de la UE, centrándose en la Seguridad y Defensa y los flujos migratorios y su gestión.

Con respecto a la **Seguridad y la Defensa**, el Documento lamenta el bajo perfil y el pobre historial de la UE en esta área y aboga por un papel más importante, es decir, como actor global y líder del multilateralismo, para contrarrestar las ambiciones de otros actores. Afirmar que, dada la falta de estabilidad a nivel internacional, existe una demanda por parte de los ciudadanos de mayores niveles de protección y seguridad. Esto es corroborado por amenazas terroristas y eventos recientes, en Afganistán por ejemplo. Afirmar que, afortunadamente en este ámbito, hay muchos elementos estructurales como el Brexit, o la evolución de la política exterior de EEUU y su impacto en la OTAN, que apuntan a una evolución positiva

en un futuro próximo. Para estar preparada, la UE debe definir su propia posición geo-estratégica con respecto a la ampliación y a su vecindario en general, y en particular Rusia, cuya concepción del mundo parece estar regresando a épocas ya pasadas cuya invasión de Ucrania es intolerable; y América Latina. Con este fin, alcanzar un consenso interno de la UE es un asunto urgente. Entre las muchas (9) propuestas, todas destinadas a desarrollar o reforzar aspectos de esta política, destacamos dos: establecer un Consejo de Defensa y Seguridad formal con una Presidencia permanente, una Secretaría General y un Estado Mayor de la Defensa, dependiente del Alto Representante Vicepresidente de la Comisión de la UE. Otra es establecer un Plan Global África capaz de contribuir a la estabilidad y el progreso de los países que forman nuestro “Río Grande”.

En cuanto a los **flujos migratorios y su gestión**, se ha convertido en un tema verdaderamente divisorio entre los EM, divididos en tres bloques, y ha obligado a la UE a afrontar una crisis humanitaria de larga duración en sus fronteras sin contar con instrumentos políticos para gestionarla. Los EM no desean desarrollar una posición común fuerte. El documento analiza las razones por las que los inmigrantes llegan a nuestras fronteras y ve beneficios reales de integrarlos en nuestras sociedades envejecidas. La crisis migratoria llegó para quedarse y también nuestra incapacidad para enfrentarla, ya que los populismos han alimentado sentimientos de miedo e inseguridad del “otro” en nuestras sociedades. A pesar de que los Tratados solo ofrecen una base jurídica para la aproximación y no para la armonización, en los últimos 20 años se han puesto sobre la mesa importantes iniciativas. Ha llegado el momento de organizar los flujos migratorios según nuestras necesidades; junto con un sistema global de recepción de refugiados; y debemos decidir cómo queremos ser percibidos en nuestro vecindario. La UE debería aspirar a lograr un acuerdo rápido sobre las diversas propuestas de la Comisión en su Pacto sobre Migración y Asilo. A saber: dentro del Plan Global África y los programas nacionales, incluir incentivos para programas de control de flujos migratorios con los países de origen; dar un impulso estratégico a nivel de política europea para apoyar los programas nacionales de integración de ciudadanos de terceros países en nuestras sociedades; y por último cortar el nudo gordiano de la no competencia de la UE en materia de inmigración legal.

Concluimos nuestro documento recordando la enorme clarividencia de las palabras de Jean Monnet:

L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises”

Las recientes crisis que han azotado Europa han descubierto la insuficiencia de instrumentos y medios para reaccionar y responder de manera adecuada a ellas.

La UE es un proyecto en construcción; a menudo se comienza dotando a una política comunitaria de sus elementos básicos y se van añadiendo piezas cuando

se demuestra que las existentes son insuficientes. La UE hace frente a este déficit de potestad, autoridad y medios, creando mecanismos de aproximación, de armonización, distintos tipos de cooperación, diálogos estructurados, reglas fiscales etc., entre los EM y las instituciones comunitarias que facilitan y permiten llegar a acuerdos y encontrar soluciones. Sin embargo, su capacidad para tomar las medidas más adecuadas y coherentes con sus propios valores y principios está limitada.

Este déficit, que ha caracterizado la UE en su toma de decisiones y en su capacidad de actuar, tiene sus raíces en la actitud de los EM, reacios a ceder parcelas más grandes de soberanía al nivel supranacional de la UE, prefiriendo permanecer en un estado sub-óptimo pero que les permita mantener un mayor grado de soberanía. **Mientras éste sea el caso, la construcción europea seguirá siendo una tarea difícil y lenta, pero una que logra una clara mejora de resultados cuando se le otorgan los medios adecuados.**

Esperemos que la Conferencia sobre el futuro de Europa nos ayude a avanzar en estos objetivos. Esperemos que la guerra en Ucrania se termine muy pronto y que la UE pueda contribuir a extender ese espacio de prosperidad, paz y seguridad mas allá de sus fronteras, hacia Ucrania y sus gentes que han puesto por encima de su propia vida, principios y valores que compartimos.

Contribución de AIACE España a la Conferencia sobre el Futuro de Europa

Índice

INTRODUCCION: El futuro de Europa en manos de sus ciudadanos.

p. 3-5

**Parte I - Democracia Europea - Valores y derechos, estado de
derecho y seguridad**

p. 6-17

**I.1 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES, INSTITUCIONES Y
DEMOCRACIA**

- 1 - Promoción de la democracia y de los derechos humanos
- 2 - Reforzar la naturaleza de la Unión como Comunidad de Derecho
- 3 - El método comunitario es el más adecuado para el funcionamiento de la Unión.

**I.2 ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: SU LEGITIMIDAD. UNA MAYOR
TRANSPARENCIA Y EFICACIA EN LOS PROCEDIMIENTOS
DECISORIOS**

- 1 - El nombramiento de la actual Comisión
- 2 - El Parlamento Europeo es el Parlamento de toda la Unión
- 3 - Por una delimitación más clara de los poderes del Consejo Europeo.
- 4 - La aplicación de la regla de la unanimidad.
- 5 - La consolidación del Consejo como verdadera cámara legislativa.
- 6 - Reforzar la Comisión Europea.

Parte II - Una economía mas fuerte, justicia social y empleo p.17-25

**LA TRANSFORMACION HACIA UNA ECONOMIA MAS RESILIENTE Y
SOLIDARIA - en busca de la autonomía estratégica de la Unión Europea
(UE)**

- 1 - Reforzar el mercado único y la capacidad de crear empleo en la Unión Económica y Monetaria (UEM)

- 2 - Una verdadera dimensión social en el Mercado Único (MU)
- 3 - El Fondo de recuperación “Next Generation EU” y sus retos
- 4 - La gobernanza de la UEM: instrumentos, políticas y instituciones
¿cómo alcanzar un equilibrio?
- 5 - Otras reformas a más largo calado y conclusión.

Parte III - Las nuevas prioridades políticas de la Unión: al servicio de la autonomía estratégica. De OPNI a actor soberano en el interior y creíble en el exterior. p.25-38

III. 1 LAS NUEVAS PRIORIDADES DESDE LA ÓPTICA DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE

- 1 - EL DESARROLLO DE LA AGENDA VERDE
- 2 - EL DESARROLLO DE LA AGENDA DIGITAL
- 3 - LA EUROPA DE LA SALUD : de la retórica a los hechos

III. 2 HACIA UNA UE ACTOR GLOBAL

- 1 - UNA EUROPA EN EL MUNDO QUE DEFIENDE SUS INTERESES
- 2 - LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y SU GESTIÓN : Liderando valores e intereses.

Parte IV – Conclusiones

p. 38-40

INTRODUCCION: El futuro de Europa en manos de sus ciudadanos

¿Es una herejía esperar que todos los europeos puedan sentir que pertenecen a una comunidad que ven como una segunda patria? Si se rechaza este punto de vista, la integración europea no prosperará y el espectro del nacionalismo volverá a atormentarnos, porque la Comunidad no habrá logrado ganarse el corazón y la mente de la gente.

Jacques Delors, Colegio de Europa 17/10/1989

La "Conferencia sobre el futuro de Europa" (CoFoE), inaugurada solemnemente el 9 de mayo de este año por las instituciones de la Unión Europea (UE) tiene por objetivo escuchar la opinión de los europeos y, en especial, la de los jóvenes, sobre el futuro de Europa. Es el primer intento organizado de avanzar en el concepto de democracia participativa sin la cual los avances en la construcción europea corren el riesgo de ser cuestionados o rechazados por la ciudadanía europea.

Para ello se han organizado conferencias y debates en todos los Estados Miembros (EEMM) abiertos y dirigidos por los ciudadanos y se ha creado una plataforma digital que albergará las propuestas. Las instituciones europeas se han comprometido a dar seguimiento, en su respectivo ámbito de competencia, a las recomendaciones formuladas por la Conferencia. Mas allá de esto, si la UE busca cobrar un nuevo impulso tendrá que liderar el cambio y responder a las demandas de la sociedad europea.

AIACE International ha decidido participar en esta consulta y AIACE España lo ha asumido como propio. Nuestro colectivo de antiguos funcionarios de la función pública europea ha contribuido durante décadas a fraguar el proyecto de construcción de la UE desde el compromiso individual y el trabajo en las instituciones. Poseemos un claro "valor añadido" y un conocimiento interno que queremos poner en valor con nuestra aportación, en un dialogo entre ciudadanos y con las instituciones europeas.

La integración europea ha evolucionado desde sus orígenes a principios de los años cincuenta hasta nuestros días. De ser un proyecto intergubernamental de integración económica y sectorial de 6 países deseosos de evitar más guerras y de regir sus relaciones en una comunidad de derecho, se ha transformado, a lo largo de 70 años en un proyecto supranacional de 27 EEMM que comparten soberanía en casi todas las competencias de un Estado, en una lógica de más integración, en un espacio que se ha demostrado abierto a todos los Estados democráticos europeos.

Esta transformación se ha conseguido a través de arduas negociaciones entre los EEMM, con los esfuerzos de todas las instituciones comunes, que han resultado en sucesivas revisiones de los Tratados constitutivos, reflejando la doble legitimidad de la UE, la de los Estados y la de sus ciudadanos, en un complejo sistema de equilibrios. Son esos mismos Tratados los que han ido creando las instituciones independientes, con obligación de resultados que representan el interés general europeo, para asegurar su implementación.

¿Estamos ante un nuevo ejercicio hacia una revisión substantiva de nuestros Tratados tras esta vasta iniciativa ciudadana? Muchos miembros de la sociedad civil europea y de la academia vislumbran la oportunidad de relanzar una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) que recogiendo los frutos de esta conferencia conduzca a un nuevo Tratado con un ropaje constitucional más explícito

Sin duda esta expectativa es legítima y deseable, pero podría no alcanzarse, como nos demuestra la historia reciente. La ratificación del Tratado de Maastricht tropezó con serios obstáculos (el pequeño “sí” francés, el “no” del pueblo danés al primer referéndum que necesitó de un segundo y el recurso de inconstitucionalidad en Alemania); detrás vino el rechazo al Tratado por el que se establece una Constitución Europea en los referendos de Francia, y de los Países Bajos en 2006; y, por último, la ratificación del Tratado de Lisboa fue sumamente complicada en Irlanda, Polonia y la República Checa. No olvidemos que el proceso de ratificación de un nuevo Tratado puede requerir un referendo en algunos EEMM y en este sentido, está **en manos de los ciudadanos europeos**, que lo tendrán que votar en referendos nacionales.

No es pues de extrañar la reticencia de los EEMM a aceptar explícitamente que la consecuencia de la CoFoE desembocará en una nueva revisión de los Tratados; más aún en presencia de partidos populistas, la mayoría de ellos euroescépticos, y algunos gobernando. Y esto se debe tener en cuenta. Por eso, esta consulta es esencial para que en un entorno abierto e informado los ciudadanos europeos hablen y debatan de asuntos europeos, y manifiesten sus preferencias de cuanta integración y en qué ámbitos.

El objetivo de los padres fundadores de una Unión cada vez más estrecha basada en la estrategia de avanzar por etapas se ha ido realizando. La tendencia, aunque no exenta de desviaciones, ha sido incuestionablemente hacia mas Europa. Pero más Europa significa que Europa tiene que dar la cara, ser un interlocutor responsable y accesible a los ciudadanos europeos. Las crisis que por fuerza antes eran nacionales y para las que Europa era la solución, son ahora europeas y Europa tiene que encontrar respuestas dentro del entramado institucional que estamos construyendo, pues Europa es un sistema en gestación. Es ahí donde estamos, cómo demuestran las recientes crisis económicas, la pandemia COVID y la invasión de Ucrania por Rusia.

Precisamente la guerra en Ucrania ha sido un directo a nuestra mandíbula y una llamada a nuestro sentimiento profundo de identidad paneuropea. Si justo antes del horror desatado a finales de febrero de este año nos decíamos que el entorno exterior ha cambiado; los riesgos para la seguridad global y las consecuencias sísmicas de esta guerra nos obligan a dar un salto hacia adelante en nuestra capacidad de ser actores principales y no secundarios de lujo en el mundo que se avecina.

Vivimos más que nunca en un mundo incierto, resquebrajado por la pandemia, amenazado por el cambio climático, con una crisis económica impredecible en puertas y multipolar, donde las viejas alianzas se quebrantan, nuevos actores globales emergen y al mismo tiempo, un mundo cada vez más global e interdependiente.

Europa debe apropiarse de su futuro y defender, sola si necesario, su propio destino y sus intereses. Para ello necesitamos una visión común que nos permita actuar en común. Hay que Invertir en nuestra autonomía estratégica para fortalecer nuestras políticas internas, como el mercado interior, la digitalización o el cambio climático, no solo con bienes o servicios sino con normas y gobernanza.

A su vez, necesitamos responder al desafío que se nos plantea con la invasión de Ucrania, tanto en términos de unidad de acción exterior y diplomática, como asumiendo los costes de tener nuestra propia seguridad europea en defensa de la paz en el continente y, sin que sea contradictorio, hacer valer nuestra unidad de acción para influir en el encaje de Rusia en la nueva Europa que estamos construyendo. Estas acciones nos preparan para dar una respuesta europea única y unida en las instituciones multilaterales a los retos internos y externos.

Las Conclusiones del Consejo de noviembre de 2016 nos ofrecen una definición del concepto de **autonomía estratégica**: “capacidad para actuar de manera autónoma cuándo y donde sea necesario, y con los socios siempre que sea posible”. El principio de autonomía estratégica podría guiar nuestro desarrollo europeo ahora, como los principios de subsidiaridad y de proporcionalidad lo han hecho frente a los retos de décadas pasadas.

La contribución de AIACE-ES a la Conferencia se centra en varios de los nueve temas propuestos: los que tienen que ver con la democracia, valores y derechos, la economía y las nuevas prioridades de la UE, todos ellos especialmente relevantes. No limitamos nuestras propuestas a aquellas que puedan ser acomodadas dentro de los tratados en vigor. Por eso, es crucial que los ciudadanos europeos, convencidos de la necesidad de un nuevo Tratado, trasladen este deseo a sus Estados, que son los dueños de los Tratados. Doce años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, un nuevo Tratado supondría un gran impulso al proyecto de construcción europea. Este es el reto al que queremos contribuir.

En conclusión, Europa se seguirá construyendo con los medios que los EEMM y los ciudadanos le otorguen. Nuestro deseo es mejorar el funcionamiento y la eficacia de sus políticas, crear una UE justa y solidaria dentro y fuera de Europa. Conforme se transfieren políticas del ámbito nacional hacia el ámbito supranacional, los ciudadanos europeos deben sentirse parte de la Unión y las instituciones democráticas europeas deben ser accesibles. El concepto de ciudadanía europea se debe desarrollar y la historia de la UE ha de ser nuestra historia compartida. Fundamentalmente, hay que romper las barreras de los sistemas educativos exclusivamente nacionales, integrando en ellos la dimensión europea, único medio de poseer una ciudadanía europea activa. Esta conferencia por el futuro de Europa brinda la oportunidad a las instituciones europeas de escuchar a los ciudadanos; de entablar un diálogo abierto; de liderar el cambio, dando un nuevo impulso para que la construcción europea pueda confrontar los grandes retos políticos, económicos y medioambientales que le acechan.

En palabras de Jacques Delors, Europa tiene que ganarse los corazones y las mentes de sus ciudadanos si quiere seguir avanzando. Europa tiene que convencer.

Parte I - Democracia Europea - Valores y derechos, estado de derecho y seguridad

I.1 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES, INSTITUCIONES Y DEMOCRACIA

La consolidación y el progreso de la Unión Europea exigen el examen permanente de su definición política e institucional. La Unión constituye un modelo único en el mundo por los principios y valores en que se funda, por sus avances en materia social y económica, pero, sobre todo, por la sujeción al derecho de todas sus instituciones y por las garantías que ofrece en el ejercicio de sus derechos y libertades a los ciudadanos que la componen.

La continuidad y mejora de este modelo de cara a los sujetos que la integran y su viabilidad en el mundo presente y futuro, dependen de su consistencia política, así como de su dinamismo económico y social.

Desde una perspectiva global, la Unión precisa de un incremento significativo de su competitividad económica y de la acción conjunta de sus EEMM en su papel como potencia diplomática y defensiva, capaz de asegurar su autonomía estratégica dentro del panorama internacional en un mundo multipolar, cada vez más complejo e inestable.

Dar solución a estas exigencias depende a su vez de su fortaleza moral y cohesión interna, es decir, de la aceptación y firmeza en la defensa de sus valores y de su determinación en la introducción de los ajustes necesarios para garantizar este progreso.

1- Promoción de la democracia y de los derechos humano dentro de la Unión Europea

Se trata, en primer lugar, de reforzar la naturaleza de la Unión como Comunidad de Derecho. Es preciso que en todo el entramado institucional de los Estados Miembros se continúe profundizando: *“en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”* (art. 2 del TUE). Esto es, especialmente en relación con la separación de poderes, los derechos fundamentales de los ciudadanos, y su protección jurisdiccional efectiva.

La Unión, que constituye una Comunidad de Derecho en cuanto al funcionamiento de sus instituciones, también lo es en cuanto integra una comunidad de EEMM, cuya estructura y funcionamiento están igualmente informados por los mismos principios del Estado de Derecho.

La Carta de Derechos Fundamentales debe ser siempre de aplicación cuando la acción que vulnera un derecho proviene del marco institucional de la UE y constituye el vértice constitucional de esta comunidad de derecho.

Por eso, nuestra Comunidad Política Europea no puede limitarse a un entramado formal de normas jurídicas “que priman” sobre las nacionales y a la adopción de una Carta Magna propia en materia de derechos y libertades. Nuestra Comunidad Política merece empezar a hablar de su arquitectura constitucional sin ambages.

La defensa activa de la democracia representativa, del Estado de Derecho, de la libertad individual y de la integración de los ciudadanos en una sociedad abierta y solidaria, constituyen hoy una obligación imperativa, y son objetivos prioritarios de la Unión ante sus ciudadanos, así como en el ámbito internacional sobre el que se proyecta.

Los ataques a las constituciones de los estados, a la soberanía nacional sobre la que éstas se sustentan, a sus instituciones y al sistema de equilibrios que rigen su funcionamiento, así como a su integridad territorial, son ataques directos a la estabilidad y al futuro de la Unión.

El deterioro de la calidad democrática de un EM significa, consecuentemente, el deterioro de la de la Unión en su conjunto.

El imperio de la ley, el acatamiento de las resoluciones judiciales y el respeto de los dictámenes de las instituciones y organismos independientes de fiscalización, regulación o de supervisión, son inexcusables para la vigencia del Estado de Derecho. El respeto de estos principios es igualmente indispensable para el funcionamiento equilibrado de una sociedad plural y madura.

El debilitamiento de los equilibrios constitucionales, con un reforzamiento injustificado de los poderes ejecutivos, demuestra que nuestro modelo de democracia representativa necesita refundarse sobre la base de un nuevo pacto social en el que la ciudadanía no se limite a su papel de poder legitimador, en su condición de elector, sino a otro con una legitimación más activa de lo que nuestras sociedades empoderadas exigen en un mundo global y en un contexto de monopolio digital, como forma de socialización, si queremos evitar la debilitación del control parlamentario y legislativo de su acción.

Por ello, la Unión Europea necesita una reflexión profunda sobre el concepto de democracia participativa, tanto en lo que se refiere a un marco más amplio para la participación de los ciudadanos, como a la posibilidad de un mecanismo permanente de consulta post-CoFoE con, por ejemplo el mantenimiento de una plataforma digital en la que los ciudadanos puedan incorporar ideas u organizar encuentros.

Propuestas: ¿Que se puede hacer más?

- **Derechos Fundamentales:** con una adhesión rápida a la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y con reglas procesales claras sobre el diálogo entre los Tribunales de

Luxemburgo y Estrasburgo.

- **Avanzar en la constitucionalización de los Tratados divididos en dos partes, una dogmática y otra material; comprensible para el conjunto de los ciudadanos europeos.** La parte dogmática, con condiciones más estrictas en cuanto a su modificación, debería incluir, junto a las cláusulas generales y finales, los principios, incluyendo el de lealtad “federal”, y un marco institucional respetuoso de la doble legitimidad; así como un estatuto de ciudadanía con derechos y obligaciones y un marco de financiación federal.
- **Democracia participativa:** habría que regular y desarrollar lo establecido en el artículo 11 del TUE dando un espacio bien delimitado a ejercicios como el de la actual CoFoE.

2- Reforzar la naturaleza de la Unión como Comunidad de Derecho

Las instituciones de la Unión, cada una en el marco de sus competencias, son responsables de adoptar instrumentos y medidas de estímulo destinadas a la protección eficaz de los principios y valores de la UE (art. 2 TUE) en el interior de los EEMM, incluyendo medidas de condicionalidad.

La democracia representativa a escala de la UE implica por tanto una mejora continua de los mecanismos de participación política de los ciudadanos. Revitalizar esta participación pasa por el fortalecimiento del dialogo estructurado con los agentes económicos y sociales de todos los sectores, así como con los ciudadanos no sólo como consumidores y usuarios, sino como plenos actores políticos.

Y esto lleva a la cuestión del núcleo duro de lo que debe ser un estatuto de ciudadanía europea. ¿Debe limitarse a la atribución “regaliana” de unos derechos que refuerzan nuestra existencia en un marco de libre circulación, o debe ser un conjunto de derechos y obligaciones que cree una ciudadanía activa?

El esfuerzo que ya se realiza por el Parlamento Europeo en sus audiciones públicas, y por la Comisión en los múltiples comités y grupos de trabajo en los que ejerce su función de iniciativa legislativa, han de ser destacados ante las opiniones públicas europeas, no como algo lejano y vago: “Bruselas”, sino como expresión de un sistema político de soberanía compartida que influye decisivamente en sus vidas cotidianas. Es preciso igualmente subrayar ante dichas opiniones públicas las funciones propias que realizan el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

La dimensión deliberativa de la democracia también es esencial para la vida política de la Unión y, por ende, para la participación de los ciudadanos en los procesos electorales europeos.

Más allá de la actuación de los partidos políticos europeos, que han de esforzarse, superando el ámbito nacional en sus deliberaciones, para concentrarse progresivamente en el debate de los asuntos comunes al conjunto de los ciudadanos, son las propias instituciones de la Unión las que han de participar

vivamente en toda discusión pública sobre los principios, objetivos y los medios de ese gran proyecto político que nos une. No pueden estar ausentes de los debates sobre nuestro futuro compartido.

La decepcionante experiencia de la ausencia forzada del Parlamento europeo y de la Comisión en los debates sobre el Brexit con motivo del referéndum en la Gran Bretaña, permitió la propagación de numerosas falsedades. Deben hacer reflexionar a los órganos de gobierno de ambas instituciones sobre la necesidad de una política de comunicación activa y permanente del proyecto comunitario en el espacio público europeo.

Y aquí nos encontramos ante uno de los grandes déficits de la construcción de la democracia supranacional europea. La no existencia de un espacio mediático y de comunicación propiamente europeo que lleva a parcelar la información europea desde el prisma de las 27 opiniones públicas nacionales. El interés general no puede ser la suma simple de los 27 intereses naciones, suma que además no existe, y menos aún para promover una prensa a escala europea. Construir un espacio de ciudadanía también significa tener un espacio mediático libre e independiente propio, sin el cual no puede existir un espacio público europeo.

La preservación de esta Comunidad de Derecho, que constituye el fundamento de la articulación democrática del proyecto comunitario, exige la defensa activa de los valores y principios que informan sus objetivos en un dialogo constante y bien informado entre las instituciones, los estados miembros y la ciudadanía.

Fortalecer la Unión precisa potenciar la acción institucional efectiva. Los objetivos de la Unión excluyen la involución hacia una sociedad estamental e identitaria, así como a toda forma de comunitarismo. Las instituciones de la Unión, y sus EEMM tienen que dejar muy claro que los principios y valores constitutivos de la Unión no son negociables ni antes de la adhesión a la UE, ni durante su pertenencia a la misma.

La Unión consiste en el desarrollo y ejecución de políticas comunes, destinadas a resolver problemas comunes de forma más eficaz que la que está al alcance de los Estados miembros por separado. Estas políticas son posibles gracias al ejercicio conjunto en las Instituciones Europeas de las competencias estatales.

En el mundo en que vivimos, esto exigirá, por razones obvias de dimensión crítica de los factores estructurales y estratégicos presentes, un progresivo incremento de la eficiencia y de la extensión del ámbito del ejercicio conjunto de dichas competencias. El principio de subsidiaridad ha de intervenir en su doble dirección de aplicación, por las razones de eficacia y de eficiencia que lo justifican, incluyendo de manera explícita la atribución de mayores competencias a la UE en función del principio de economía de escala.

El objetivo de una unidad cada vez más estrecha de los estados y ciudadanos de Europa, ha pasado de ser una expresión declarativa a una necesidad vital en el interior de la Unión y en el escenario internacional en que nos desenvolvemos. Esto no ha significado nunca en la historia de la Unión la pretensión de la desaparición de los Estados que la componen. La soberanía nacional de cada uno de los Estados es la que decidió y decide sobre su integración en la Unión, sobre el

establecimiento y reforma de los Tratados, así como sobre la integración de nuevos miembros.

Un peligro evidente de debilitamiento de la Unión es la fractura del principio de lealtad institucional y confianza que deben inspirar todos sus actos. Este principio resulta imprescindible para asegurar la equidad y la solidaridad en el reparto de sacrificios en las políticas de alto coste social, y para garantizar el respeto a los Estados miembros en el ejercicio de sus competencias exclusivas.

Esta necesidad de paliar fracturas es más evidente en el ámbito de la cooperación judicial, el cual, basado en el principio de la confianza mutua (reconocimiento antes que armonización), se encuentra sometido a tensiones en las que se mezclan la autonomía judicial, el respeto a los derechos fundamentales y la tendencia del juez receptor de una demanda o actuación a entrar en el fondo y no a ser un simple verificador de las condiciones formales, con respecto a elementos procesales o de competencia que no le competen directamente. Y, sin embargo, es esencial que vuelva a ser un instrumento de eficacia incontestable a la hora de garantizar los niveles de seguridad jurídica sobre los que se apoya el Estado de Derecho en los Estados miembros y, por ende, en el ámbito de la Unión.

El establecimiento de reglas más eficaces en la toma de decisiones es vital para asegurar la aplicación efectiva del principio de cooperación leal transmutado en lealtad institucional, absolutamente indispensable para el funcionamiento de una estructura territorialmente compleja de poder. Hay que reforzar las reglas comunes que aseguren el respeto efectivo de las instancias comunes de decisión, así como la de los Estados miembros entre sí.

El reconocimiento de la calidad democrática de la estructura institucional de la Unión y de las de sus Estados miembros, es determinante para la viabilidad política de la Unión, que está fundada sobre el principio de la confianza recíproca. De ahí que los desarrollos tendentes a asegurar el cumplimiento de los valores del art. 2 de TEU sean esenciales para garantizar que los EEMM se reconozcan automáticamente esa calidad democrática entre ellos.

Este reconocimiento es particularmente sensible en el ámbito de la soberanía de los órganos jurisdiccionales de la Unión y en el de sus Estados miembros que aplican directamente el Derecho Comunitario. La supresión de cualquier reserva a la cooperación en materia judicial es indispensable. Esta cooperación, que en algunos procedimientos y materias, como el de las órdenes europeas de detención ha de ser estrictamente ejecutiva, resulta urgente e imprescindible.

La Unión se gana la confianza de sus ciudadanos siendo imparcial y rigurosa en los criterios que aplica en la evaluación de los sistemas de justicia, aumentando la transparencia del proceso decisorio y la responsabilidad democrática de sus instituciones, reforzando la cooperación interinstitucional y mejorando su eficacia, particularmente en ámbitos como el de la solidaridad, un progreso económico justo, la seguridad y la gestión de las migraciones, que preocupan significativamente a la sociedad europea.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Marco de Estado Derecho europeo con parámetros claros para su evaluación y control por las Instituciones Europeas**, incluyendo una competencia de “control de constitucionalidad” para el Tribunal de Justicia de la UE.
- **Diálogo judicial que permitiera encontrar soluciones a las diferencias de interpretación por los tribunales nacionales** en temas tan sensibles como el espacio de cooperación penal, el derecho de familia o diferencias de interpretación constitucional. En este sentido tal vez convendría reforzar e individualizar mejor el llamado “recurso de interés de la ley” tímidamente esbozado por el Tratado de Ámsterdam como instrumento útil para reforzar la confianza mutua entre jurisdicciones.
- **Principio de cooperación leal transmutado en principio de lealtad federal**, aprovechando la experiencia de Alemania y su configuración hecha por el Tribunal de Karlsruhe.
- **Partidos políticos europeos. Siendo una cuestión de “soft law”, habría que pasar del actual sistema de “alianza de familias políticas” a un sistema de auténticos partidos políticos europeos** que tuvieran capacidad no sólo para organizar las elecciones al Parlamento Europeo, sino capacidad para establecer directrices obligatorias en cuanto a los procedimientos para la transposición de directivas. En este sentido la implicación de la conferencia de los órganos especializados en los asuntos de la Unión Europea sería una garantía suplementaria para despejar problemas durante la transposición de las directivas y en lo que se refiere a la aplicación del control de subsidiaridad por parte de los parlamentos nacionales.
- **Alcanzar un acuerdo de buenas prácticas tendente a desarrollar un espacio mediático a escala europea.** No hay una auténtica Comunidad de Derecho si no existe una dimensión de libre comunicación a su escala y dirigida a sus ciudadanos.

3- El método comunitario es el más adecuado para el funcionamiento de la Unión

Este método permite mayor transparencia y eficacia que el de la cooperación intergubernamental. La adopción de decisiones por mayoría cualificada en el Consejo y la igualdad en el ejercicio de los poderes legislativos del Parlamento Europeo y del Consejo, han de ser la expresión de una legitimidad de actuación más eficaz y democrática.

Se podría argüir que el método comunitario, basado en el principio de reparto de poderes del triángulo Parlamento, Consejo y Comisión, está dirigido a una obligación de resultados que conduce al acuerdo, responde más a una separación de competencias y de roles que a una separación de poderes; supone un déficit de legitimidad al no dar el derecho de iniciativa a las dos cámaras legislativas de la Unión. Este método encarna en sí mismo la combinación del respeto a la soberanía

estatal, con el del ejercicio de una co-soberanía en las esferas de competencia de la UE y representa una de las claves del éxito de la misma y de su naturaleza “sui generis”.

Mientras que el método abierto de cooperación, o intergubernamental, ha demostrado su insuficiencia en términos del “checks and balances” entre instituciones y no conduce a una obligación de resultados como el método comunitario.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Inclusión en los Tratados de una definición y caracterización del método comunitario como principio constitucional propio.**
- **Por ende, el llamado método abierto de cooperación o intergubernamental, debería quedar fuera de los Tratados** y ser reconducido hacia un ejercicio legítimo de definición de orientaciones y prioridades políticas propias del Consejo Europeo, sin que ello signifique el ejercicio de ninguna función legislativa (artículo 15.1 del TUE).

2 - ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: SU LEGITIMIDAD Y UNA MAYOR TRANSPARENCIA Y EFICACIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DECISORIOS

Una Unión en tanto Comunidad de Derecho y con una fuerte dimensión constitucional, necesita una arquitectura institucional que tenga una legitimidad democrática clara y aceptada por sus ciudadanos y que funcione de manera eficaz.

En este sentido, es prioritario reafirmar los principios de una estructura institucional única y de la igualdad de todos los ciudadanos y de los Estados miembros. Se precisa dejar fuera de toda duda la claridad y la evidencia de un régimen de gobernanza en el que todos los estados dispongan de un mismo estatus jurídico y todos los ciudadanos disfruten de los mismos derechos y obligaciones en absoluto régimen de igualdad.

Conviene reconocer la pérdida de eficacia del sistema de gobernanza, debida a la continua y sistemática búsqueda de la unanimidad en el Consejo y a la ausencia de una autoridad ejecutiva única, con la credibilidad, legitimidad y competencia necesarias.

Y todo ello necesita que las mejoras en la arquitectura institucional de la Unión vengan precedidas del mayor debate democrático posible, antes de su consolidación técnico-jurídica en tanto codificación de la voluntad de la sociedad europea, de sus ciudadanos y de sus instituciones.

1- El nombramiento de la actual Comisión

El nombramiento de la Comisión en 2019 ha puesto de manifiesto las tensiones

existentes entre el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo en cuanto al sistema de nombramiento de su Presidente, y a la significación política del compromiso de nombrar al cabeza de la lista más votada al Parlamento Europeo (sistema llamado de Spitzenkandidaten). Ha mostrado de manera palmaria, la dificultad de articular las dos legitimidades sobre las que se funda la naturaleza, profundamente democrática, de la Unión en ausencia de un marco constitucional estricto.

Es cierto que se respetó el espíritu del artículo 17.7 del TUE “teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo...”, en el marco de este complejo procedimiento interinstitucional. Pero se perdió una ocasión magnífica para enviar una clara señal a la ciudadanía sobre la fortaleza del vínculo directo de la voluntad ciudadana con la construcción europea, implícito en las elecciones al Parlamento Europeo.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Consolidar constitucionalmente el procedimiento de los Spitzenkandidaten.** El reto consiste ahora en consolidar “constitucionalmente” este método de nombramiento de la Presidencia de la Unión en los Tratados para asegurar su significación política y con él, los fundamentos democráticos de la Unión. Éste es uno de los retos pendientes para la próxima elección de la Comisión en el año 2024 y se necesita un acuerdo claro entre Consejo Europeo y Parlamento Europeo sobre las reglas procesales “de obligación” de resultado necesarias.

2- El Parlamento Europeo es el Parlamento de toda la Unión

En el momento actual de la integración europea, el Parlamento Europeo debe alcanzar el objetivo iniciado ya desde los años 70 con sus competencias de autoridad presupuestaria, de revestirse de todos los atributos constitucionales que caracterizan a los parlamentos democráticos elegidos por sufragio universal directo.

Además, el hecho de que no tengamos un procedimiento uniforme de elección al Parlamento Europeo (a pesar de estar previsto en el art. 223 TFUE), hace que al elegir cada país su procedimiento (circunscripciones, criterios de atribución de escaños, etc.), las elecciones se hagan más en clave nacional que europea y detrás de ello está probablemente un índice de participación electoral menor que en las elecciones nacionales salvo excepciones. Esta situación merece reflexión y soluciones.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Control democrático en los ámbitos donde no participan todos los Estados miembros, así como en el área de la política exterior, de seguridad y de defensa.** Garantizar un correcto control democrático también en los ámbitos en que no participan todos los Estados miembros, como las acciones y decisiones específicas de la zona euro.
- **Poder legislativo pleno en materia presupuestaria y de gobernanza económica, fiscal y social.** Extender los poderes del Parlamento Europeo a su

participación en la determinación de los ingresos de la Unión, así como en materia de gobernanza económica, políticas sociales y de empleo y respecto a las políticas exterior y de seguridad y defensa. Se trata de reforzar la legitimación democrática y la operatividad de estas políticas esenciales de la Unión, en momentos en los que hay que asegurar al máximo la eficacia comunitaria en la lucha contra las crisis sanitaria y económica. Se debería asegurar el respeto del principio de solidaridad que informa todas las dimensiones de actuación de la Unión, en la defensa de su posición ante el mundo y respecto a la seguridad de sus fronteras y ciudadanos.

- **Refuerzo de la capacidad de instar iniciativas legislativas.** Sería necesario que el Parlamento y el Consejo, en cuanto cámaras legislativas de la Unión, sean dotados del poder de iniciativa, sin perjuicio de la prerrogativa básica de la que dispone la Comisión en el ejercicio de dicho poder. La solución probablemente más realista sería reforzar los artículos 225 y 241 del TFUE, estableciendo criterios claros sobre los límites del ejercicio de dicho poder.
- **Consolidar la calidad democrática del sistema de representación en el Parlamento Europeo,** mediante la introducción de un procedimiento uniforme en el que, como mínimo, se establezca una circunscripción a escala europea conjuntamente con las nacionales; instrumento idóneo para fortalecer la idea de la elección del Presidente de la Comisión en función del resultado de las urnas.
- **Finalmente, una mejor coordinación entre el Parlamento europeo y los Parlamentos nacionales.**

3- Por una delimitación más clara de los poderes del Consejo Europeo

El Consejo Europeo se ha convertido en la institución que podría encarnar nuestra Jefatura de Estado colectiva. Por lo tanto, su papel central es el de activar el impulso político necesario para el progreso de la Unión y el de resolver los conflictos entre Estados miembros en cuanto se refiere a los bloqueos políticos que se producen en su desarrollo.

Es conveniente evitar sus intromisiones en el ejercicio de los poderes legislativos del Parlamento y del Consejo, así como en relación con la facultad de interpretar las disposiciones de los Tratados y del derecho primario, que corresponden en exclusiva al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La cultura del consenso en el Consejo Europeo, en los casos en que actúa como un cuerpo legislativo “sui generis”, desplaza del Consejo de Asuntos Generales hacia los “sherpas” del Consejo Europeo las tareas preparatorias de las grandes decisiones en la Unión.

Hay que evitar igualmente el desbordamiento de su papel, cuando incluye entre sus funciones la gestión de problemas comunes a través de instrumentos

intergubernamentales, fuera del marco de la Unión.

El recurso a la unanimidad y su incapacidad para lograrla, han conducido a la adopción de instrumentos intergubernamentales a la carta, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (Pacto fiscal europeo) en la UEM.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Mejor constitucionalización del rol del Consejo Europeo como última instancia política** para garantizar el rol de la UE como actor global.
- **Delimitar «un procedimiento de consenso» como forma habitual de toma de decisiones**, con un sistema de mayorías hipercualificadas si éste no se alcanza, evitando así bloqueos en defensa de un interés nacional incompatible con los principios comunes (p. ej. aplicación del art. 7 del TUE)
- **Mejor definición de la función de Presidente del Consejo Europeo como primus inter pares**, incluyendo cómo mínimo una mejor coordinación de tareas entre él/ella y el/la Presidente de la Comisión, estableciendo un auténtico tándem entre ambos.

4- La aplicación de la regla de la unanimidad

La aplicación de la regla de la unanimidad causa demasiado frecuentemente la parálisis en la decisión sobre ámbitos competenciales decisivos para el desarrollo de la Unión. Conduce a retrasos y a que las soluciones retenidas reflejen solamente el mínimo común denominador, comprometiendo la ambición y el alcance de las medidas aprobadas. En fin, a medida que la Unión se ha ido ampliando la gestión de los acuerdos para alcanzar la unanimidad se ha hecho mucho más compleja y barroca y ha llevado en la práctica a un régimen de geometría variable, permitiendo diversas fórmulas y dando la opción de no participar en el desarrollo de algunas políticas.

En todo caso, se precisa la introducción de una mayor flexibilidad en el proceso de toma de decisiones en aquellas áreas donde la mayoría no es la regla general.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Mejor regulación y uso de las «cláusulas pasarela»**, que se podrían activar por mayorías “hipercualificadas” (artículo 48, apartado 7, del TUE) autorizando al Consejo para sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada en los asuntos en los que los Tratados exigen unanimidad.
- **Ampliación de las cláusulas de «freno de emergencia»** con evocación al Consejo Europeo, basadas en un interés vital de uno o varios Estados. Urge introducir mecanismos de toma de decisiones que impidan el bloqueo en caso de la oposición de un reducido grupo de Estados miembros, especialmente en ámbitos como fiscalidad, política de seguridad y defensa y la defensa de los valores de la Unión con evocación al Consejo Europeo e, in fine, establecimiento

de mayorías “hipercualificadas”.

- **Abrir en los Tratados un Tratado inter-se** en el que un grupo mayoritario de Estados puedan decidir una mayor integración política.

5- Consolidación del Consejo como verdadera cámara legislativa

Lo que se ha denominado “Bundesratización” del Consejo exige una reflexión preliminar sobre el número de sus formaciones (9 actualmente) y sobre si sus decisiones debieran ser adoptadas por una instancia legislativa única, reconvirtiendo las actuales formaciones legislativas especializadas en órganos de trabajo preparatorios, con reuniones públicas, al modo de las comisiones parlamentarias.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Sistema de Presidencias permanentes en todas las formaciones correspondientes al ámbito competencial del COREPER II.** Sería conveniente que el Consejo sustituya la práctica de la presidencia rotatoria de seis meses por un sistema permanente de presidentes elegidos en su seno, en las formaciones correspondientes al ámbito competencial del COREPER II (Asuntos Generales, Economía y Hacienda, Asuntos Exteriores y Justicia e Interior).

6- Reforzar la Comisión Europea

Es indispensable reforzar la independencia de la Comisión Europea, consolidando su poder de iniciativa, su responsabilidad exclusiva en la defensa del interés general de la Unión y en el cumplimiento del derecho comunitario.

Cualquier alternativa de reorganización del ejercicio del poder legislativo debe abstenerse de comprometer la autonomía de la Comisión en el ejercicio del poder de iniciativa y del poder ejecutivo que le atribuyen los Tratados.

Debe convertirse en un verdadero gobierno de la Unión, responsable ante el Parlamento Europeo, competente y equipada con los instrumentos necesarios para formular y aplicar todas las políticas comunes.

Esto significa que todo el poder ejecutivo se concentre en la Comisión, competente para formular y ejecutar todas las políticas, incluyendo unas políticas exterior y económica comunes.

Pero, además, la conversión de la Comisión en el auténtico Gobierno de la Unión, garante del interés general, exige una respuesta en términos de composición y funcionamiento de la Comisión.

Es sabido cómo la opción racional de una reducción del número de comisarios, disociándolo del número de Estados Miembros, garantizando el equilibrio geográfico de los miembros de la misma, daría flexibilidad a su funcionamiento y

reforzaría su imagen de independencia respecto a los Estados Miembros. Sin embargo, la realidad política que obligó a dar marcha atrás en las previsiones en este sentido del artículo 17 del TUE para garantizar la ratificación del Tratado de Lisboa, muestran bien su dificultad

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Fusión de los cargos de Presidente del Eurogrupo y de VP de la Comisión encargado de Asuntos económicos y financieros.** Debería procederse a la fusión de los cargos de Presidente del Eurogrupo y de Comisario de Asuntos económicos y financieros, convirtiéndolos en una Vice-Presidencia de la Comisión. Esta Vicepresidencia estaría encargada de los instrumentos financieros mutualizados, incluida la competencia presupuestaria y debería ser la única representación de la zona euro en las organizaciones internacionales competentes.
- **Formalización del sistema de «clusters» con mayores competencias delegadas para el Vicepresidente a la cabeza de cada uno de ellos.** Al menos para 2025, se debería formalizar lo ya iniciado en 2014, esto es, una Comisión con un comisario por cada una de los Estados, pero organizada verticalmente en «clusters», con un número de Vicepresidentes decidido por el/la Presidente/a en función del número de prioridades estratégicas de su Colegio que liderarían un grupo de Comisarios y que podrían adoptar decisiones de procedimiento con el acuerdo del/de Presidente/a, salvo que se opusieran a ello al menos dos Comisarios no integrantes del «cluster» en concreto.
- **Establecimiento de la figura de «comisario de misión» sin atribución de una cartera funcional.** Podría haber un reparto funcional entre comisarios con cartera y comisarios con una misión o mandato particular (por ejemplo, responsable de relaciones interinstitucionales y representante en el Consejo de Asuntos Generales), para hacer más ágil la estructura administrativa de las diferentes Direcciones Generales.

Parte II - Una economía más fuerte, justicia social y empleo

LA TRANSFORMACIÓN HACIA UNA ECONOMÍA MÁS RESILIENTE Y SOLIDARIA - en busca de la autonomía estratégica de la UE

La economía de la Unión Europea es el conjunto de las economías de los EEMM con una superestructura de instituciones y normas comunes de integración económica que se han ido desarrollando desde sus orígenes de unión aduanera, mercado común, mercado único (MU), hasta la UEM de hoy.

Fortalecer la economía de la UE supone trabajar sobre cada una de sus partes para mejorar su conjunto, con medidas tanto a nivel nacional como de la UE. El destino

final de este entramado económico sería un MU plenamente integrado junto con una unión monetaria de todas los EEMM. Sin embargo, las crisis de 2009, 2011 y particularmente la pandemia, han evidenciado la necesidad de reformar y completar la UEM desarrollando otras políticas en común, como una política industrial, la unión bancaria o la política fiscal, desde una perspectiva de lograr nuestra autonomía estratégica.

1- Reforzar el mercado único y la capacidad de crear empleo en la UEM

El mercado único es la piedra angular de este complejo engranaje económico. Debería garantizar la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capital que llevaría a una asignación óptima de sus recursos, un aumento de la productividad y de riqueza generalizado. Sin embargo, casi 40 años después de su introducción, persisten barreras que obstaculizan su buen funcionamiento y su unidad. Estas barreras no sólo son internas al MU, también provienen de otras políticas adyacentes, por ejemplo, la política social o la impositiva. La crisis del Covid, con sus cierres de fronteras comunitarias e internacionales, ha evidenciado serias debilidades de la industria europea, dentro del MU y en terceros mercados, para acceder a productos estratégicos. Un MU incompleto significa una UEM que funciona con fricciones.

Los principales desafíos hoy son: 1) eliminar las barreras nacionales restrictivas (reglamentarias, administrativas o prácticas) que dificultan comprar o vender fácilmente bienes y servicios desde otro EEMM; 2) lograr el acceso real de los trabajadores a los mercados de trabajo de otros EEMM; 3) Impulsar la cooperación entre las autoridades nacionales en ámbitos del MU en los que la UE carece de competencias legislativas o tiene competencias limitadas (seguridad social o educación, salud) o en los que el Tratado exige unanimidad (fiscalidad o aspectos del derecho de sociedades). 4) Reforzar la autonomía estratégica de la industria europea en el MU y tratar las desigualdades que la pandemia ha puesto de manifiesto.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

Un MU más profundo y extenso, operando con reglas comunes respetadas por todos los EEMM, que refuerce la competitividad de las economías europeas, cree más empleo para que los europeos puedan aprovechar al máximo todas sus ventajas; en concreto:

- **Completar el MU en todos los ámbitos donde los mercados nacionales no estén suficientemente integrados y la libre circulación esta limitada, dando prioridad** a la energía, los productos sostenibles, la inteligencia artificial, los datos y los servicios digitales, los conocimientos o los mercados de capital. Estos mercados, de enorme importancia en las economías modernas y muy en particular la energía, no están preparados a afrontar los shocks de la reciente crisis geopolítica ucraniana.
- **Desarrollar las cadenas de producción integrándolas en el MU** que mejoren la asignación de recursos internos, aumenten la capacidad de crear empleo y

resulten en una mejor sincronización de los ciclos económicos de los EEMM y una mayor convergencia real de las economías, que daría estabilidad a la UEM.

- **Establecer reglas compatibles con, o que faciliten, la libre circulación** (principio superior) **en políticas adyacentes que afecten el MU**; por ejemplo, una base imponible común consolidada del impuesto sobre sociedades en la UE o un impuesto armonizado sobre las transacciones financieras.
- **Alcanzar un equilibrio entre la libre circulación en el MU y otros objetivos políticos de la UE.** Entre estos objetivos están la protección de los consumidores, la protección de los derechos de los trabajadores y la protección de los derechos sociales. Se podrían alcanzar mejor y con una fragmentación menor del MU a través de un marco jurídico integrado y coherente, con cláusulas de salvaguardia específicas en esas materias y que atribuyera a la Comisión poderes de autoridad de regulación similares a los que tiene en el marco de ayudas de estado y competencia, para asegurar ese equilibrio.
- **Disponer de estrategias y planes industriales robustos y actualizados que:**
 - **Eviten conflictos entre las normas del MU y las normas nacionales temporales.** Durante la pandemia, los cierres iniciales de las fronteras y otras medidas adoptadas por los EEMM redujeron significativamente (e innecesariamente) la libre circulación de mercancías, servicios y personas en el MU, rompiendo las cadenas de valor y estos hechos, ahora, dificultan la recuperación económica.
 - **Refuercen la autonomía estratégica abierta de la industria europea, tratando la arriesgada dependencia de terceros mercados en productos esenciales y en áreas estratégicas** (semiconductores o material sanitario). Para ello y en función de los sectores, se podría: transferir la producción a la UE; establecer alianzas entre países dentro y fuera de la UE; crear observatorios de tecnologías y repertorios de datos estratégicos. Estas acciones se deben desarrollar en cooperación con la industria europea y el sector público.

2- Una verdadera dimensión social en el Mercado único

La política social es importante para el buen funcionamiento del MU pero va más allá pues se aplica no sólo a los trabajadores sino también a todos los ciudadanos. La UE tiene competencias limitadas en este ámbito. La responsabilidad de las políticas sociales y del empleo recae principalmente en los gobiernos nacionales. Sin embargo, el compromiso creciente de la UE en defensa de los valores, derechos y objetivos sociales fundamentales de sus ciudadanos ha ido desarrollando la dimensión social a lo largo del proceso de integración y constituye un verdadero valor añadido de Europa hacia sus ciudadanos.

A partir de la proclamación del pilar europeo de derechos sociales de 2017, la integración de esos derechos como elemento central del MU es una prioridad que está desarrollándose en todas las actividades. Es especialmente importante

hacer más hincapié en los resultados sociales y de empleo para aumentar la resiliencia y consolidar la Unión Económica y Monetaria. El pilar europeo de derechos sociales fue concebido para la zona euro en particular, aunque está dirigido a todos los Estados miembros.

La necesidad de una política social a nivel europeo ha crecido más rápido que la política misma. Las crisis económicas de 2009 y 2011 han dejado atrás a muchos ciudadanos y las políticas de austeridad han contribuido a empeorar la situación. Por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, observamos que la actual generación de jóvenes —según los expertos la generación mejor formada que hemos tenido nunca— podría tener unas condiciones de vida peores que las de sus padres y que otros podrían caer fuera de las redes de inclusión social.

La convergencia real hacia niveles de vida más elevados que se lograba con la participación de los EEMM en el MU y con el apoyo de los fondos estructurales europeos a los países menos desarrollados, no parecen suficientes. Hoy se debe ampliar para reparar el deterioro de las condiciones económicas causado por las crisis, los factores demográficos adversos, el cambio tecnológico acelerado (la digitalización y la inteligencia artificial) y la globalización.

La adaptación de la educación y las competencias al cambio tecnológico figuran entre los factores que influirán cada vez más en el rumbo de nuestras sociedades y economías. Ciertos EEMM poseen sistemas educativos y de formación profesional avanzada muy innovadores y otros no. Estos sistemas tendrán que desarrollarse con ayuda europea en todos los EEMM. Y esta impulsión europea forma parte también de la necesaria apertura de las políticas educativas, de la escala puramente nacional, a la dimensión europea

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

Para garantizar los derechos sociales en la UE, fomentar la empleabilidad y la movilidad de ciudadanos y trabajadores en el MU, la inclusión social y una red de prevención se necesitaría:

- **una política social ‘equivalente’ a través de los EEMM, acordada dentro de un diálogo social.** Un ciudadano europeo debería mantener su mochila personal de derechos sociales adquiridos en seguridad social, asistencia sanitaria, reconocimiento de títulos y reconocimiento de las cualificaciones profesionales en su traslado a otro EEMM, aunque en éste las normas que se le apliquen fueran diferentes.
- **La legislación europea debería fijar normas mínimas y, partiendo de éstas, promover una armonización gradual de las leyes nacionales** que llevaría a una convergencia de los derechos sociales considerados como prioritarios o imprescindibles, como el salario mínimo o el ingreso de subsistencia, con el fin de promover una convergencia gradual de resultados sociales, tal y como se establece en el pilar europeo de derechos sociales.
- **Impulsar la modernización de los sistemas nacionales de educación y de formación, ampliando los programas de aprendizaje a lo largo de la vida para**

formar trabajadores al cambio tecnológico rápido que se observa en el MU, facilitando la movilidad profesional y disminuyendo los desajustes entre la oferta y demanda de cualificaciones. Para que esa puesta al día sea efectiva, los EEMM deberían atribuir competencias de coordinación a la Comisión afín de establecer principios de acción vinculantes siguiendo los mecanismos de cooperación administrativa, ya establecidos en los Tratados.

- **Avanzar hacia una armonización de la fiscalidad, abandonando la regla de la unanimidad en el Consejo por la de mayoría reforzada**, para poner fin a las prácticas fiscales de ciertos EEMM que distorsionan el MU y reducen la capacidad de los estados para recaudar fondos con los que afrontar las crisis y financiar políticas sociales.

Estas medidas deberán acordarse siguiendo el modelo de **diálogo social europeo** que permite a los interlocutores sociales contribuir activamente a su formulación.

3- El Fondo de recuperación “Next generation EU” y sus retos

El Fondo de Recuperación, (FdeR), dotado de 750.000M€, es la respuesta de la UE para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia. Los fondos se suman a los fondos estructurales del Marco financiero plurianual (2021-2027) para garantizar la coherencia y, de ellos, el mecanismo de recuperación y resiliencia se lleva la mayor parte (95% del total). Financia los planes nacionales de recuperación y resiliencia que dan prioridad a las reformas estructurales de la transición ecológica (al menos 37%) y digital (20%), sectores claves para la competitividad y resiliencia de la UE.

El FdeR es rompedor, incluso ha sido calificado de cambio de paradigma. Se autoriza por primera vez a la Comisión a otorgar transferencias y préstamos a los EEMM emitiendo deuda europea (bonos covid-19) con cargo a los presupuestos de la UE y a futuros recursos propios, para financiar reformas estructurales en sectores prioritarios, que transformarán la economía europea; y los criterios de asignación de los fondos tienen en cuenta el impacto de la crisis. Este plan cuasi-fiscal central “temporal” interpela el consenso dominante que ha limitado la UEM al MU y a una UM con política monetaria propia, pero sin capacidad fiscal al mismo nivel. Podría suponer un paso importante hacia la integración financiera y fiscal al que antes se oponían ciertos EEMM.

Se reconoce que, frente a una crisis general, exógena y asimétrica en sus resultados, las medidas nacionales no bastan incluso relajando las normas del pacto de estabilidad y crecimiento (PEC). La crisis ha puesto de manifiesto que, sin la capacidad de movilizar recursos en términos favorables para todos y de distribuirlos de acuerdo con las necesidades, la UEM no sería sostenible, ni resiliente, a shocks asimétricos. Por ello se ha tenido que improvisar esta capacidad. En estas circunstancias, se ha aceptado que la solidaridad entre EEMM es de obligado cumplimiento para un funcionamiento eficaz de la UEM.

La UE acordó que el FdeR será un instrumento único, de carácter temporal utilizado exclusivamente para medidas de recuperación y respuesta a esta crisis. Esto es un punto clave.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

Frente a la crisis del Covid y a su respuesta de crear un FdeR, una pregunta que los europeos debemos hacer a los expertos y representantes de la UEM, en el marco de la reflexión de la Conferencia sobre el futuro de Europa, es la siguiente: ¿por qué este instrumento de política económica debe ser temporal? ¿Qué impide diseñar un instrumento permanente de la UEM a utilizar cuando se necesite?.

- **Estudiar las condiciones que garanticen la permanencia y buen funcionamiento de este tipo de instrumento.** En este sentido, la idea que la reducción de riesgos de los países endeudados requiere compartir riesgos entre todos va ganando fuerza y nos abre un camino: ¿qué es lo que impide profundizar en esta vía? ¿Falta de credibilidad de los EEMM deudores? Sin duda.
- **Los países deudores, como España e Italia deberán redoblar sus esfuerzos para acrecentar su credibilidad vis-a-vis los EEMM acreedores;** 1º) implementando su plan de recuperación de manera responsable y eficaz para alcanzar los objetivos especificados y utilizando todos los fondos; 2º) respetando plenamente la condicionalidad asociada al plan; 3º) siguiendo una política fiscal responsable, estableciendo claramente sendas solventes y verosímiles de reconducción del déficit y de la deuda, en el marco de las recomendaciones formuladas por la Comisión en el Semestre europeo.
- **Establecer controles y mecanismos que garanticen el buen uso de los fondos comunitarios, como el freno de emergencia que el Consejo ha aprobado (por la vía intergubernamental) en el caso excepcional de que al menos un EEMM considere que existen desviaciones graves del cumplimiento de las metas y los objetivos pertinente del plan nacional de otro EEMM;** o la recién establecida Fiscalía Europea encargada de investigar los delitos que atenten contra los intereses financieros de la Unión. La responsabilidad de los EEMM en la ejecución de las medidas contenidas en este instrumento de solidaridad exige la aplicación de garantías rigurosas de transparencia y de control y la fiscalía podría ser un actor central.

4- La gobernanza de la UEM: instrumentos, políticas y instituciones ¿cómo alcanzar un equilibrio?

La gobernanza de la UEM no ha alcanzado aún su nivel de sustentabilidad y equilibrio. Después de los grandes esfuerzos de ciertos EEMM para cumplir con los criterios de Maastricht y acceder al euro, los primeros años de la UEM y el euro fueron de relativa calma. La UEM se encontraba encorsetada dentro del PEC que imponía una cierta disciplina presupuestaria mientras que la caída de las tasas de interés estimulaba el crecimiento económico, ayudaba las finanzas públicas y la convergencia nominal mejoró. La llegada del primer shock asimétrico serio en 2008

fue seguido por la crisis de la deuda griega que creó una gran desconfianza entre los EEMM y obtuvo como principal respuesta la austeridad: un refuerzo de las condiciones del PEC -el pacto fiscal- y más procedimientos.

Finalmente, en 2012 la respuesta de política monetaria de M. Draghi “haré lo que sea necesario” y la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) que consolida y fusiona el Mecanismo Europeo de Estabilidad financiera (MEEF) y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), introdujo la función ineludible de ‘prestamista de última instancia’, pero sin suficientes garantías democráticas. Ciertas decisiones fueron tomadas por el método intergubernamental.

Los equilibrios macroeconómicos se restablecieron a un coste social excesivo para algunos y en 2014, con la Comisión Juncker empieza una época de más apertura en las políticas económicas y fiscales, incluyendo la flexibilización de las reglas del PEC.

Observamos que la economía de la UE, de tamaño y capacidad similares a los de otros actores globales, como EEUU y China, no parece tener la misma capacidad de innovación y de reacción. ¿Quizás es porque no dispone aún de un marco institucional y normativo adecuado?

Las reglas fiscales europeas se han suspendido temporalmente desde marzo de 2020 hasta finales del 2022 para permitir que los EEMM tomen medidas de emergencia contra la crisis de Covid. Es el momento de proceder a una reforma ambiciosa de un marco fiscal ahora claramente cuestionado. La reactivación de las reglas, prevista en 2023, debería hacerse bajo un nuevo acuerdo político de reforma del marco fiscal.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

Hay un amplio consenso entre economistas, académicos, instituciones internacionales y las instituciones europeas que la arquitectura de la UEM es incompleta y necesita reformas. Para algunas reformas sería necesario modificar los tratados de la Unión y esto no ha obtenido apoyos suficientes. En situaciones de crisis, se ha optado por la vía intergubernamental, pero habría que retomar la senda comunitaria. El impacto general pero desigual de la pandemia en la UE ha agudizado la necesidad de cambios. Las siguientes propuestas están entre las más necesarias:

- **Completar la Unión bancaria y la de los mercados de capital:** para que las dos fuentes principales de financiación de la economía, una a través de los bancos - deuda; y otra de los mercados de capital aún poco desarrollado en Europa, alcancen un alto nivel de integración y eficacia a nivel europeo capaz de financiar la recuperación y la transformación hacia una economía digital y verde. La reforma del MEDE que está en curso creará el backstop para el Fondo de Resolución Bancaria, pieza esencial para la finalización de la Unión bancaria y clarificará el papel del MEDE y de la Comisión en futuros programas de asistencia financiera en la eurozona. Pero aún faltan otras piezas y hay resistencia entre los EEMM.

- **Reformar y simplificar los instrumentos del marco de coordinación económica y supervisión multilateral, como el PEC.** En su afán de velar por la rectitud presupuestaria de los Estados Miembros, este marco nunca fue simple. Las sucesivas desviaciones de algunos Estados Miembros y las crisis económicas sufridas no han hecho sino complicarlo con reformas cada vez mas detalladas y complejas, hasta el punto de que ciertas reglas parecen carecer de coherencia interna. Además, se ha convertido en un ejercicio burocrático y de procedimientos. Habría que retomar la senda del análisis económico sólido, junto con una simplificación de las reglas fiscales, mientras no exista un Tesoro europeo y una autoridad fiscal real en la Comisión.
- **Establecer una capacidad de estabilización fiscal central: reforzar la capacidad europea de respuesta con una capacidad fiscal central** pues los esfuerzos de los EEMM, unidos a los de la capacidad central superarían la suma de las acciones de los EEMM y se recuperaría la ‘policy-mix’ de política monetaria y política fiscal para la eurozona. Además, bajo el efecto de la guerra en Ucrania, el marco fiscal deberá adaptarse al nuevo contexto macroeconómico que se vislumbra menos favorable, con tipos de interés subiendo, mercados financieros débiles, gran endeudamiento de los EEMM, inflación al alza e importantes shocks de la oferta en mercados clave como las energías. Se espera una nueva etapa de propuestas de reformas cuya duración y profundidad será marcada por grandes discusiones políticas y entre expertos, en un contexto económico incierto y desfavorable.
- **Reforzar el papel internacional del euro:** difícil de lograr si no se avanza en las propuestas arriba expuestas. La UE debe crear instrumentos que aumenten los activos seguros en euros (European safe assets) y la gama de servicios financieros denominados en euros, en un intento por aumentar el uso del euro en los mercados internacionales mientras se refuerza su estabilidad y liquidez. Acrecentar el uso del euro como moneda de referencia internacional contribuirá a consolidar la autonomía estratégica de la Unión y su influencia en el mundo, aportando estabilidad al sistema financiero mundial, además de facilitar la financiación de las inversiones necesarias para nuestras transiciones digital y verde.
- **Aumentar la rendición de cuentas y control democrática de la UEM:** durante las crisis se ha avanzado en la integración europea utilizando a menudo el método intergubernamental, es decir medidas tomadas por acuerdos o tratados entre los EEMM, fuera del método comunitario. Esto no es conveniente pues las instituciones democráticas de la UE y las nacionales, independientes de los intereses de los EEMM, deben estar involucradas en este proceso. Además, con 27 EEMM, el marco intergubernamental dominado por la regla de la unanimidad se presta a negociaciones entre los EEMM que conducen a acuerdos sub-óptimos, como por ejemplo el freno de emergencia. Este hecho, junto a la complejidad de las medidas adoptadas, requieren de una simplificación que ayudaría a aumentar la transparencia y credibilidad de la integración europea ante sus ciudadanos. **En particular:**

- **Integrar plenamente los tratados intergubernamentales existentes en el marco jurídico de la Unión.** Es preciso integrar el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica (Pacto Fiscal Europeo) y el tratado del MEDE en el marco jurídico de la Unión, para garantizar que el control y la rendición de cuentas recaigan en los beneficiarios.
- **Condicionalidad política del respeto de los principios del Estado de Derecho:** finalmente, y con el fin de incrementar la coherencia de las políticas comunitarias, habría que integrar la condicionalidad política del respeto de los principios del Estado de Derecho, en todos los instrumentos de intervención económica de la Unión en beneficio de los Estados Miembros.

5 - Otras reformas de más largo calado y conclusión

Para el desarrollo de la política fiscal a escala europea, la zona euro necesitaría un Tesoro único europeo con una capacidad presupuestaria basada en recursos propios suficientes y dotado de capacidad para operar en los mercados financieros. Este Tesoro debería estar integrado en la Comisión y estar sujeto al control democrático del Parlamento Europeo y del Consejo. El Tesoro Europeo tendría un Ministro europeo de Finanzas que sería a su vez Comisario de Asuntos económicos y financieros, manteniendo su Vice-Presidencia de la Comisión, y Presidente del Eurogrupo.

Conforme se avanza en las reformas y nos dotamos de nuevos instrumentos hacia una UEM más fuerte, el trabajo de reflexión y evaluación no cesará. La interacción entre el plan de reformas y las crisis futuras podrá determinar el ritmo y elección de reformas y la arquitectura institucional. Muchas cuestiones seguirán abiertas en los años venideros, dada la resistencia que encuentran en ciertos EEMM y es posible que sólo se resolverán ante la evidencia palpable de su necesidad imperiosa.

CONCLUSIÓN: mientras que el principio de la autonomía estratégica nos incitaría a tomar todas las medidas necesarias para reforzar la Unión Económica y Monetaria, haciendo esa unión y su moneda más fuertes, resilientes y competitivas dentro y fuera de nuestras fronteras, ciertos Estados Miembros de la zona euro rechazan estas reformas, manteniendo la Unión en un estado de debilidad estructural e incapacidad funcional, bajo el temor de que las políticas y comportamientos de otros Estados Miembros podrían debilitar la estabilidad y sostenibilidad de la UEM y del euro. Las relaciones entre los EEMM deberían estar basadas en el principio de confianza mutua que a su vez debe basarse en el respeto de cada uno de ellos de los principios y normas comunes establecidas para el buen funcionamiento de la Unión. Este es el dilema y hay que llegar a su resolución.

Parte III - Las nuevas prioridades políticas de la Unión: al servicio de la autonomía estratégica. De OPNI a actor soberano en el interior y creíble en el exterior

La Unión Europea ha basado su éxito probablemente en la ausencia de definición y escudándose en los valores de actor “soft power”. La UE no puede continuar jugando un papel de “soft power” si quiere convertirse, no en actor importante del G-20, sino en aspirante a liderar un triángulo económico, político y de seguridad junto con USA y CHINA. La UE tiene que hacer la transición de ser un simpático OPNI (Objeto Político No Identificado) a un actor global que decline todas sus fortalezas económicas, comerciales, políticas y de defensa de los valores democráticos y de la paz social en términos de intereses propios.

Ciertamente, estos intereses son conjugables con nuestros valores que han hecho de Europa un espacio de paz, democracia y progreso económico y social, pero para jugar en la “Champions”, necesitamos primero desarrollar un relato común, una visión compartida. De ahí, la necesidad de desarrollar su autonomía estratégica tanto en su proyección externa como interna, dado además que las fronteras entre ambas son cada vez más difusas.

III. 1 LAS NUEVAS PRIORIDADES DESDE LA ÓPTICA DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DENTRO DE LA UE

Las grandes prioridades de la UE deben centrarse en garantizar una recuperación homogénea y permitir a la UE ponerse en la rampa de salida de la nueva revolución tecnológica caracterizada por la doble transición: verde y digital.

Pero también, para que los ciudadanos se empoderen de esta UE de nuevo cuño, necesitan saber que la UE responde unida a las grandes crisis en materia de salud pública que, tras el COVID-19, han alterado profundamente nuestros hábitos como sociedad y que esa unión es la mejor vía a seguir.

Estas son las tres grandes prioridades que, si queremos reflexionar sobre el futuro de la UE, debieran afrontarse.

1- EL DESARROLLO DE LA AGENDA VERDE

Si la pandemia ha puesto de manifiesto que la salud de los habitantes de este planeta está íntimamente entrelazada y que su tratamiento requiere una acción mundial, la salud del planeta no necesita menos. La Unión Europea ha lanzado en 2020 un gran Pacto Verde Europeo con dos grandes propósitos. El primero, lograr su neutralidad climática de aquí al 2050, con un objetivo intermedio vinculante de lograr en 2030 una reducción neta del 55% de las emisiones de efecto invernadero, en comparación con 1990. El segundo es mostrar liderazgo mundial tomando la senda hacia una transformación en profundidad de nuestra economía y sociedad para alcanzar esa neutralidad.

Ese liderazgo, que ninguna otra zona desarrollada ha reclamado para sí, precisaría demostrar a países terceros que Europa es coherente en sus principios y en sus actuaciones, algo que la EU no ha logrado hacer en la reciente cumbre del COP26.

El Pacto Verde Europeo es parte clave de la estrategia para salir de la crisis económica causada por la pandemia del COVID-19. Este Pacto recibirá un tercio de los 1,8 billones de euros de inversiones del plan de recuperación “Next Generation EU” y del presupuesto de la Unión Europea de los próximos siete años. Los Estados miembros deben asignar al menos el 37% de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia a acciones sobre el clima y la biodiversidad y todas las inversiones deben evitar un daño significativo a los objetivos medioambientales establecidos por la nueva taxonomía de la Unión.

El esfuerzo que ha supuesto el lanzamiento de este paquete de iniciativas, revela su carácter prioritario. El Pacto Climático de la UE y el Mecanismo de Transición Justa (MTJ) responden a una preocupación de las instancias comunitarias por garantizar una transición que no deje a nadie atrás.

El cambio climático es el mayor riesgo de nuestro tiempo y el mayor reto es cómo pararlo o frenarlo. La receta pasa por la progresiva transformación de nuestro modelo productivo y de consumo basado en energías fósiles hacia uno libre de emisiones en el 2050. Las grandes subidas del coste de la energía, ha reabierto el debate sobre el rol de la energía nuclear en la transición energética. Se ha acordado que, junto con el gas natural, sean consideradas como energías de transición en la taxonomía de la EU. Podrán recibir financiación comunitaria, bajo ciertas restricciones y obligaciones. Por un lado, se debe poner fin a muchas energías e industrias contaminantes; por otro lado, el nuevo modelo económico requiere una gran inversión en el desarrollo de tecnologías limpias y en nuevas industrias, en un entorno económico difícil y esta tensión está exigiendo ciertos compromisos.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

Hay que comenzar la implementación del Pacto Verde Europeo y los fondos están asignados. Hay urgencia, hay fondos, pero, ¿estamos preparados?, ¿reconoce el ciudadano la urgencia? Los poderes públicos, el sector privado, los científicos, los expertos, los ciudadanos deben realizar un esfuerzo conjunto para facilitar e iluminar la transición tecnológica y ecológica hacia energías renovables y una mayor eficiencia energética. Es en ese ámbito donde pensamos que se puede hacer más hacia una transición justa, inclusiva y de calidad:

- **La UE y los EEMM deben explicar/informar a los ciudadanos europeos, quienes constatan con preocupación las enormes subidas de precios del gas y la electricidad, cuál es el modelo de transición energética y el mix energético que cada país europeo ha elegido dentro del marco común europeo y cómo se va a ejecutar en los próximos años.** Los ciudadanos tenemos que comprender los planes de transición ecológica conforme se desarrollen y ejecuten.
- **Introducir en los programas de seguimiento del cambio climático objetivos**

intermedios, con mediciones más frecuentes, por ejemplo cada 2 ó 3 años, a fin de medir la dirección y velocidad del cambio en las variables y poder tomar medidas adicionales, o reforzar las ya existentes, para corregir cualquier deficiencia observada.

- **Todos los poderes públicos deberían actuar conjuntamente para apoyar a las regiones con alta dependencia de industrias contaminantes en la transición hacia industrias limpias.** Hay muchas formas de reducir las emisiones de carbono: desde una mejor gestión de explotaciones agrícolas, hasta los subsidios a los combustibles renovables y la reforestación. Cada una de estas estrategias tiene sus propios costes y beneficios y habría que adoptar los métodos de menor coste para reducir las emisiones. Por ello, estas regiones, además de ayudas financieras del Pacto Climático de la UE, del Mecanismo de Transición Justa (MTJ) o de otras fuentes, deberían poder contar con la ayuda irremplazable de expertos científicos para desarrollar planes globales y coherentes de transición ecológica en estas áreas tan especializadas.
- **Habría que abordar las desigualdades estructurales de los efectos negativos de la transición ecológica y a las que se le añadirán los que la pandemia ha dejado al descubierto, tomando medidas para reintegrar a los perdedores de estas dos transformaciones,** incluso en las regiones donde la transición hacia modelos verdes se haga fácilmente. Los mercados pueden ser eficientes en recompensar a los ganadores, pero no en compensar a los perdedores de cambios tecnológicos u otros.
- **Abordar el problema de la desigualdad global en el impacto del cambio climático :** varias de las regiones que contribuyen muy poco al cambio climático (regiones con emisiones per cápita relativamente bajas) sufren daños climáticos relativamente altos con consecuencias socioeconómicas graves y que provocan un aumento de las tasas de mortalidad. Los países que más han contribuido, entre ellos Europa, tienen la responsabilidad de ayudar a estos países a tratar las consecuencias negativas del cambio climático.
- **En el rol de liderazgo mundial que la Unión Europea se ha auto otorgado, y a fin de tener éxito a escala mundial en el control del cambio climático, se necesita una diplomacia europea capaz de atraer a países terceros hacia una estrategia común de cambio climático.** Para ello, hay que dar incentivos financieros, acompañados de transferencias de tecnología, conocimientos y buenas prácticas. La propuesta de un Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono demuestra que la ambición climática de la UE afectará a sus relaciones geopolíticas. Como hemos podido observar en la reciente Cumbre COP26, además de predicar con el ejemplo, a escala planetaria, el Pacto Verde solo mostrará resultados globales si va acompañado de una diplomacia proactiva dotada de medios, financieros y otros, capaz de forjar nuevas alianzas.

2- EL DESARROLLO DE LA AGENDA DIGITAL

Para dar una visión de lo que significa la economía digital habría que equipararla con las grandes revoluciones productivas que ha sufrido la humanidad. La revolución digital es el equivalente de la revolución industrial de principios del siglo XIX. Impregnará en un futuro cercano todas las actividades económicas del planeta y es ya dominante en la transformación de los sectores productivos en los países mas desarrollados. Encuentra sus orígenes en las tecnologías de la información y del conocimiento (TICs) y la interacción con Internet en el uso de las redes.

La Unión Europea ha acompañado esta revolución desde 2010 con su primera Agenda Digital hasta la reciente comunicación de 2021 *“Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital”* que traza un camino hacia una visión común y acciones para que Europa tenga éxito en el Decenio Digital, tanto dentro como fuera. Al menos el 20% de los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se sumarán a los que ya financian las actividades de la economía digital y contribuirán a sustentar el programa de reformas.

Europa tiene serios desafíos en este ámbito. El primero, ya identificado en su estrategia del 2015 decía: *“Europa tiene capacidad de liderazgo en la economía digital mundial pero actualmente no le está sacando el máximo partido. La fragmentación y las barreras que no existen en el mercado único físico frenan a la UE”*. Si Europa desea verdaderamente liderar, tiene que resolver las limitaciones del MU digital antes de que éstas se manifiesten y no después de años perdidos en los que estos impedimentos han frenado su desarrollo. Para entonces, desde el punto de vista de liderazgo global, será ya tarde.

Segundo, la pandemia Covid-19 ha introducido nuevas prácticas en nuestras sociedades principalmente a través del tele-trabajo y del comercio electrónico generalizado, basadas en el uso de las tecnologías digitales. Productores y consumidores, estudiantes y profesores, administraciones públicas y empresas privadas se han familiarizado en su uso de manera más o menos eficiente. Hemos logrado avanzar en la etapa de la digitalización de nuestros países. Pero hay que completarla e ir más allá, hacia la transformación digital.

Tercero, otro gran reto para la Europa post-pandemia es la división entre los territorios de la Unión que tienen acceso al proceso de digitalización y los que se han quedado fuera por causas varias, como la falta de equipos e infraestructuras digitales, y que, en general, son las regiones menos desarrolladas. A escala europea, y trabajando conjuntamente con los Estados, sería necesario una identificación de esas regiones para sacarlas de ese hoyo tecnológico en el que se encuentran. Un esfuerzo similar se podría llevar a cabo con los países de la ampliación que confrontan un desafío adicional en su arduo proceso de adhesión a la Unión.

Finalmente, a la Unión Europea y los Estados miembros les corresponden ciertas tareas: completar el marco de gobernanza para datos, redes e inteligencia artificial; e implementar a nivel europeo una fiscalidad compatible con la economía digital,

con una tasa digital de las grandes empresas, casi todas ellas no europeas pero operando en nuestros países. Los esfuerzos en la OECD y el G-20 están siendo esenciales para progresar a nivel global en estos campos.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

La gran industria digital es global, dominada por grandes empresas pertenecientes a actores globales o con ambiciones de serlo. En un futuro muy cercano, para ejercer de actor global, un país tendrá que liderar las tecnologías digitales. Estos países acumulan enormes bases de datos personales cuyo uso indiscriminado puede ser potencialmente nefasto. La UE debe impulsar una repuesta a las preguntas: ¿que se hace con los datos y la IA?, ¿quién los supervisa, ¿quién los controla? Proponemos:

- **Actuar con rapidez para garantizar el buen funcionamiento del MU en el ámbito digital y la innovación tecnológica.** Dada la celeridad del cambio tecnológico que caracteriza a las tecnologías digitales e industrias nacientes, no se debería tolerar un proteccionismo excesivo de los Estados miembros hacia ellas, pues puede mermar su capacidad competitiva y frustrar las economías de escala a nivel europeo.
- **Para una verdadera soberanía digital, las bases de datos de los europeos tienen que estar en Europa.** En el mundo global de la transmisión de datos como motor económico es importante garantizar que las bases de datos de los europeos y su mantenimiento se queden en la Union Europea.
- **Completar la legislación digital de protección de los derechos de los consumidores y de las empresas para garantizar un campo de juego equilibrado del mercado tecnológico digital,** que debe respetar tanto la libre competencia, motor de la innovación tecnológica como los derechos fundamentales que definen la sociedad europea (datos personales, derecho al olvido).
- **En el ámbito de la inteligencia artificial, no basta el nivel europeo. La UE tiene que asentar su rol de actor global apostando por el establecimiento de unos estándares éticos internacionales, y sentando las bases para acuerdo futuros.** A partir de ahí desarrollar nuestra autonomía estratégica estableciendo un partenariado con nuestros socios principales para llegar a un compromiso internacional de estándares comunes.
- **Adoptar una agenda digital reforzada para las regiones europeas que sufren una brecha digital mayor, como por ejemplo la España vacía.** Sin un esfuerzo especial hacia ellas, la brecha se agrandará debido al ritmo acelerado del cambio tecnológico en este ámbito. Esta agenda debe tener al menos los elementos siguientes: puesta al día de las infraestructuras digitales públicas y privadas; transferencia de equipos de hardware y software adaptados a los servicios que se quieran ofrecer; y medidas de apoyo al desarrollo de actividades económicas explotando estas infraestructuras y equipos.

- **Impulsar y apoyar la capacitación de la población a las tecnologías en función de sus necesidades.** Desarrollar las competencias digitales en la educación es fundamental para los jóvenes, tanto en términos de empleabilidad como de desarrollo personal. Es necesaria una atención especial a las personas mayores, que constituyen una proporción creciente de la población, y que a menudo están en grave riesgo de exclusión digital.

3- LA EUROPA DE LA SALUD: de la retórica a los hechos

La actuación de la UE y de los EEMM en la lucha contra la pandemia provocada por el COVID-19 ha sido el mejor ejemplo de cómo, ante las carencias con las que nos encontrábamos al principio de la pandemia, hemos sido capaces de desarrollar una noción de autonomía estratégica que nos ha permitido consolidar las pautas necesarias para afrontar la crisis. Esta estrategia ha sido un gran éxito con dos objetivos principales:

- **Paliar los efectos devastadores sobre nuestro tejido económico.** Desde la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad que ha permitido una aplicación de las reglas de manera coordinada y bajo el control de la Comisión, hasta el marco temporal autorizando ayudas de estado, con el objetivo de mantener nuestro tejido económico. Incluyendo, además, los instrumentos financieros: el programa SURE y las facilidades crediticias del BCE y del BEI, cada uno en su marco de competencias. Y, finalmente, la adopción en tiempo récord de esa ruptura de “tabúes” llamada Next Generation EU.
- **Preservar vidas humanas y la salud pública del conjunto de la sociedad.** Empezando con las adquisiciones conjuntas de material, el apoyo financiero europeo para el desarrollo de las vacunas y la investigación médica, y terminando con un sistema común de adquisición de vacunas que hoy por hoy constituye una de las imágenes de marca de la UE, siendo la zona a nivel mundial con mayores índices de vacunación.
- **Desarrollar una política de solidaridad con países terceros menos avanzados en materia de vacunación,** a través del liderazgo de la UE en el marco del programa COVAX tutelado por la Organización Mundial de la Salud. Y esta política no es sólo una cuestión de valores, sino condición para poder poner fin a la pandemia, pues al virus no se le puede bloquear en las fronteras.

Y todo ello lo hemos podido hacer a pesar de que las competencias de la UE en materia de protección de la salud son muy limitadas (art. 168 TFUE). Con voluntad y concertación política, ha sido posible establecer una cláusula general que permita garantizar la autonomía estratégica de la UE con competencias excepcionales, controladas políticamente por el Consejo Europeo y ejecutadas por la Comisión para garantizar un alto nivel de protección de la salud humana a escala de la UE.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Convertir el artículo 168.7 en el primer artículo del Título XIV (nuevo artículo),** donde además se ejemplificase el respeto a las competencias estatales como principio derivado de la “lealtad federal”. Es decir, partiendo del respeto a las competencias estatales, desarrollar a nivel federal medidas que permitan centralizar la actuación ante crisis sanitarias.
- **Para ello, la Comisión debería emitir recomendaciones facilitando la adopción por el Consejo de una decisión marco que** autorice la centralización de las acciones en la Comisión (previsto en el actual artículo 168.6).
- **HERA debería convertirse en el centro de investigación de la Unión Europea, con un refuerzo de sus capacidades y en red con los centros nacionales,** desde el punto de vista operativo. Su gobernanza, conjuntamente con la de la Agencia Europea de Medicamentos constituirá una de las mayores garantías de resiliencia de la UE frente a futuras pandemias o riesgos globales.

III. 2 HACIA UNA UNIÓN EUROPEA ACTOR GLOBAL

1- UNA EUROPA EN EL MUNDO QUE DEFIENDE SUS INTERESES

Si hay un área en la que la UE debe verse y ser vista como un actor global y líder del multilateralismo frente a las ambiciones de primacía unilateral de otros actores, y donde debe darse un verdadero salto adelante de la Unión, es en el ámbito de Política Exterior y, en particular, en Política de Seguridad y Defensa. El cataclismo de la agresión de Rusia a Ucrania nos pone delante de la evidencia de la necesidad de avanzar sólidamente en este terreno para no caer en el síndrome del “Emperador desnudo”

Además, existe una demanda social insatisfecha en cuanto a la necesidad de alcanzar unos niveles suficientes de protección y seguridad de las sociedades europeas, frente a las amenazas del terrorismo y frente a la inestabilidad internacional, trágicamente corroborada por los acontecimientos en Afganistán en otoño de 2021, que demuestra que el prestigio de la UE frente a sus ciudadanos y su rol y credibilidad en el conjunto de la Comunidad Internacional están en juego. ¿Podemos permitirnos ser actores secundarios de la seguridad internacional tras la guerra en Ucrania?

Se pueden citar, entre otros, algunos elementos estructurales que nos permiten desear y prever desarrollos positivos a corto plazo en la Unión.

- Que este ámbito de la integración europea, habiendo sido quizás su primera dimensión en términos históricos (la *non nata* Comunidad Europea de Defensa de 1952), ha producido una permanente frustración. Desde sus orígenes, la Unión se ha limitado al desarrollo del impacto político de sus políticas interna ligadas a la actividad comercial. Hoy, esto ya no es suficiente.

- Que la salida del Reino Unido de la Unión Europea ha hecho evidente la pérdida de capacidad defensiva de Europa, y la imposibilidad de hacer frente a las necesidades actuales en este terreno con las capacidades defensivas de cada uno

de nuestros Estados miembros, por separado.

- Que, sin embargo, esta salida favorece una aceleración en la articulación de una Política Común de Defensa (como demuestra por cierto el interés del Reino Unido de permanecer asociado a la PESCO y a los desarrollos industriales en materia de defensa).

- Que los esfuerzos tecnológico, industrial y financiero realizados por los Estados miembros por separado no son suficientemente eficientes en términos económicos y militares en comparación con los que realizan otras potencias en el mundo.

- Que la deriva de la política exterior de los Estados Unidos en los últimos años abre interrogantes muy perturbadores sobre la operatividad del sistema defensivo de la OTAN en el que está integrada la Unión Europea y del que depende para asegurar unos niveles mínimos de protección.

- Que se han dado los primeros pasos hacia la creación de una autonomía estratégica defensiva, como la aprobación en diciembre de 2017 de la Cooperación Estructurada permanente (PESCO).

- Que, de la relativa estabilidad de un sistema bipolar de las potencias decisivas en el mundo, se ha pasado a un sistema multipolar aún más inestable, en el que potencias intermedias no renuncian a ejercer un papel hegemónico en el mundo.

- Que buena parte de dichas potencias grandes e intermedias se jactan de tener sistemas políticos iliberales, en los que la supremacía del Estado de Derecho, el libre cambio y la protección de los derechos humanos no se corresponden con el hábitat democrático que compartimos en occidente.

- Que en nuestro marco estratégico de proximidad algunas de dichas potencias intermedias mantienen actitudes políticas de presión creciente contra las fronteras, los intereses y los valores comunitarios.

- Y todo ello queda aún empujado ante el desafío para la estabilidad internacional y en particular en nuestro continente ante el que nos ha puesto Rusia

Por todo ello, la UE debería definir en breve su posición geoestratégica respecto, al menos, a los siguientes ámbitos territoriales y para ello un consenso interno es acuciante:

a) El litoral sur del Mediterráneo y el continente Africano: presión migratoria; inestabilidad política; terrorismo islámico, desequilibrio económico, cambio climático etc.

b) Oriente Medio: inestabilidad política y terrorismo islámico; conflictividad armada permanente; vulnerabilidad en el aprovisionamiento energético y en la fluidez de las comunicaciones con el continente asiático, etc.

c) Turquía: tensiones en materia de gestión migratoria; creciente fundamentalismo islámico y debilitamiento del estado de derecho; presión sobre las fronteras de la Unión en Grecia y Chipre; alianzas con Rusia e influencia sobre otros Estados problemáticos del centro de Asia, con un claro incremento de su injerencia militar en

la zona.

d) Rusia: actor determinante de la inestabilidad de los Estados del centro sur y este de Asia; al mismo tiempo suministrador clave en materia energética y potencia percibida como amenaza por varios países del este de la Unión Europea y protagonista de diversos incidentes de injerencia informática en los procesos políticos de varios países de la Unión; su injerencia militar en el flanco oriental de nuestras fronteras ha culminado en la invasión de Ucrania ¿Podemos permitirnos una Rusia en deriva hacia un “rogue State”?

e) América Latina y el Caribe: región en la que se proyecta uno de los vectores más intensos de la acción exterior de la Unión; el deterioro de los regímenes democráticos, la descomposición social, el marasmo económico y el enfrentamiento contra los valores compartidos con Europa y Occidente, han creado una gran inestabilidad estratégica. La complicidad de varios de los Estados del continente con las estructuras internacionales de la delincuencia organizada y el narcotráfico exige una actuación coherente de las instituciones europeas.

En suma la fragilidad europea en este ámbito debe ser corregida evitando el crecimiento de un sentimiento “Europa está en peligro”.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- **Dotar de contenido operacional a la PESCO (Cooperación permanente estructurada la UE en el área de la defensa) modernizando las llamadas “operaciones Petersberg” (“peace Keeling”) de manera más vinculante.** En este sentido, las discusiones recientes en el Consejo de Asuntos Exteriores de dotar a la UE de una fuerza operativa de intervención rápida con mando europeo de 5000 efectivos, más la presentación por el Alto Representante para la Política Exterior de su “Brújula estratégica” debieran ser el punto de no retorno para la credibilidad de la UE como actor global ante el desafío que nos plantea la política intervencionista y beligerante de Rusia que hace pensar que estos avances son incluso tímidos dada la situación actual y merecen revisarse al alza ya, al nivel que corresponda a la amenaza rusa.
- **Crear una industria común en el mercado único de la defensa** que acabe con las ineficiencias y duplicaciones actuales. El modelo AIRBUS demuestra que es posible.
- **Crear un Consejo formal “Defensa y Seguridad”** con presidencia permanente y una secretaría general y Alto Estado Mayor dependientes del HRVPI (Alto Representante/Vicepresidente de la Comisión).
- **Establecer un mecanismo de defensa del multilateralismo.** Debería existir una figura de Alto Representante a la manera de la administración USA, con capacidad de coordinar y asegurar una voz única en los foros multilaterales que están implementando los OSD (Objetivos de Desarrollo Sostenible).
- **Plan África global capaz de contribuir a la estabilidad y el progreso de los países que constituyen nuestro “Río Grande”.** El cambio climático y

empobrecimiento que azotará África subsahariana en las próximas décadas producirá enormes flujos migratorios. Necesitamos urgentemente un Plan África global, dentro del cual se integraran los planes nacionales.

- **Fijar la frontera final de la ampliación, sin dejar fuera a priori ninguno de los países actualmente candidatos, y evitando crear falsas expectativas en otros.** La falta de credibilidad de la política de ampliación en los países candidatos y en la UE debería llevar a su reformulación a fin de incentivar los esfuerzos reformistas de estos países y preparar mejor su eventual adhesión a la EU.
- **Establecer una política de vecindad más eficaz y ambiciosa.** La UE debe clarificar donde acaba la ampliación de la UE y dónde empieza una política de vecindad, claramente focalizada en las regiones y países receptores. Desde el punto de vista estratégico la historia nos demuestra la importancia de “zonas tampón” entre actores globales, zonas que empiezan donde termina la ampliación y cuya definición es esencial para la estabilidad en nuestro continente. La respuesta a Ucrania, Moldavia y Georgia debe ser: “formáis parte de la familia europea y tenéis el derecho de contribuir a la estabilidad y la paz en el continente, libre de injerencias externas, mas allá del encaje institucional final. En cualquier caso, se debe alentar la búsqueda activa de soluciones negociadas y permanentes a la inestabilidad interna que padecen ciertos países y que son fuerzas desestabilizadoras dentro y fuera de sus fronteras.
- **¿Y Rusia y su encaje en la estabilidad del continente europeo?** En estos días aciagos para la Comunidad Internacional, no hay que perder de vista que la vocación de la UE de ser un actor global creíble y respetable nos exige, más allá de la repulsa ante la agresión rusa y de la exigencia de responsabilidades que conllevará un escenario post bélico, ser capaces de imaginar y de articular, como parte integral de nuestro modelo de convivencia desarrollado en los últimos 70 años, cómo incorporar a Rusia y que rol tendrá en la construcción de una arquitectura política global de nuestro continente, del cual Rusia constituye un elemento central. Mucho dependerá del desenlace de la guerra en Ucrania y de su impacto para el gobierno ruso.
- **Reforzar la dimensión exterior de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado incluyendo ciber-crimen.** La UE debe incluir en su estrategia exterior mecanismos conjuntos de intercambio de información y cooperación contra las amenazas globales procedentes del exterior. A término, se debería establecer un plan común al que se podría llegar a través de un desarrollo por etapas. La historia de lo hecho en materia de cooperación policial en los últimos 20 años podría servir de modelo.

2- LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y SU GESTIÓN: Liderando valores e intereses

Los flujos migratorios y su gestión en la UE se han convertido en un fenómeno estructural que altera regularmente las aguas políticas de la UE mostrando una divergencia entre los objetivos de los Tratados de garantizar una gestión eficaz de

los flujos migratorios basada en la solidaridad entre EEMM y equitativa respecto de los nacionales de terceros países (art. 67 del TFUE) y la realidad, en la que se alinean tres grupos de EEMM con intereses diferentes: los de la frontera sur que exigen un sistema de reasentamientos, los países del este que defienden su soberanía nacional sobre quien se establece en su territorio y, finalmente, los países centrales objetivo principal de los deseos de los migrantes en el espacio europeo.

Y, sin embargo, si hay un área donde nuestro papel de actores globales y nuestra necesidad de definir una autonomía estratégica es crucial, es precisamente ésta, donde la escala nacional es incapaz de hacer frente al reto de manera individual. En España lo entendemos de primera mano, pero ninguna frontera exterior es libre de verse tensionada por decisiones políticas de terceros Estados o crisis como la reciente de Afganistán, o las llegadas irregulares recientes en las fronteras Este de la UE a través de Bielorrusia y el flujo masivo de refugiados tras la guerra en Ucrania.

Y precisamente esta acogida institucional y social de refugiados ucranianos que huyen de la guerra demuestra que la gestión en común de este fenómeno global es superior a una basada en las diferentes políticas nacionales y que no podemos permitirnos batallas de intereses particulares en esta materia. La respuesta solidaria de la ciudadanía europea en la acogida de estos refugiados demuestra la profunda solidaridad de los ciudadanos europeos cuando los gobiernos se lo permiten. Si no hacemos nada, las generaciones futuras nos dirán, en palabras de Albert Camus: “Os despreciamos porque pudiendo haber hecho tanto, hicisteis tan poco”.

¿Cuáles son las causas de este fenómeno? ¿Cómo se le puede analizar en una perspectiva a largo plazo?

La tesis: la actual crisis migratoria es un fenómeno estructural. Ha llegado a la sociedad europea para quedarse. Los flujos migratorios clásicos hacia Europa estaban basados sobre todo en lo que se podría llamar una cierta afinidad "post-colonial", como ha sido patente en el caso de España a partir de mediados de los años 90, ha experimentado un cambio completo en nuestra percepción del modelo con llegadas masivas de inmigrantes con una profunda raíz política y en su gran mayoría procedentes de nuestro vecindario debido a varios factores:

- El aumento de las desigualdades socioeconómicas y políticas: 1) entre los países desarrollados y los otros, resultado de sistemas políticos fallidos, situaciones de conflicto armado y terrorismo de estado; 2) al interior de los países pobres de África y ciertas partes de Asia, exacerbado por el cambio climático y la desertificación que empieza ya a afectar la agricultura local, creando grandes hambrunas. Éste es el efecto “push”.
- La capacidad de atracción de nuestra economía, que, a pesar de las crisis, sigue ofreciendo oportunidades laborales inimaginables en los países de origen. Éste es el efecto «pull».
- Por el sistema social y político de estabilidad y de valores que es propio del

"estado de bienestar" en la UE y que aumenta nuestro atractivo para nuestros vecinos más golpeados por crisis políticas y fuertes perturbaciones sociales.

- En fin, y porque para los países de Oriente Próximo y África nuestras fronteras exteriores son vistas como su particular "Río Grande".

Y la paradoja es que necesitamos flujos de emigración constantes si queremos garantizar a largo plazo en nuestras sociedades demográficamente envejecidas, la estabilidad de nuestros sistemas de pensiones y de seguridad social. De acuerdo con el último informe disponible de la Comisión, solamente en el año 2020 hemos tenido un déficit de 11,7 millones de trabajadores.

La antítesis: Este fenómeno provoca miedos y reacciones populistas que socavan el propio proyecto europeo. La crisis migratoria, junto a actuaciones solidarias, como son la actuación de múltiples ONGs sobre el terreno y en los países de acogida y del esfuerzo fenomenal de algunas administraciones públicas también ha hecho emerger un fenómeno muy preocupante, el del miedo: miedo al diferente, miedo a la pérdida de mi identidad cultural y religiosa, miedo a perder mi nivel de prosperidad, miedo a la inseguridad, miedo al terrorismo; fantasmas todos ellos que están siendo aprovechados por los sectores más populistas de nuestra sociedad.

Y prueba palpable de ello es el efecto contagio de estos populismos en la clase política pro-europea como demuestran las dificultades para hacer avanzar el ambicioso y global Pacto de Migración y Asilo presentado por la Comisión en otoño de 2020, intentando dar respuestas globales para gestionar el fenómeno en común.

Si tenemos en cuenta lo anterior, sólo hay una síntesis posible. Tenemos que responder a esta crisis desde todos los ángulos, desde la contribución a la paz y el progreso en nuestro vecindario, hasta la integración en nuestras sociedades de los recién llegados. Desde un sistema de cruce de fronteras organizado hasta un reparto coherente de los refugiados en el espacio europeo. Nuestro interés es el de tener un cauce político y normativo a escala europea, porque el fenómeno no encontrará solución solo a niveles nacionales. Y para ello se necesita construir una visión europea compartida de la migración sobre la cual desarrollar nuestra autonomía estratégica.

Ante todo, se trata:

- de organizar los flujos migratorios conforme a nuestras necesidades demográficas y productivas (interés de mantener nuestra economía social de mercado).
- de organizar un sistema global solidario de acogida de refugiados (interés de preservación de nuestro modelo democrático), incluyendo una adaptación de la figura de la "protección temporal" más allá de la actual crisis procedente de Ucrania.
- de decidir cómo nos proyectamos frente a nuestro vecindario y contribuimos a su estabilidad (interés geoestratégico).

Todo ello debe realizarse en el respeto de nuestro modelo de integración y de los

valores democráticos, con firmeza frente a posibles integristas de los nuevos llegados, pero también con intransigencia frente al racismo y la xenofobia.

Los Tratados en esta área nos han dotado de bases jurídicas tímidas que buscan más la aproximación de principios que una verdadera armonización, dejando el máximo campo de acción individual posible a los Estados. Y, sin embargo, se han puesto sobre la mesa una batería impresionante de medidas en los últimos 20 años.

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

Ahora es el momento de ampliar los límites de nuestras bases jurídicas mediante un plan global en el que la voluntad política es esencial, pues, a pesar de su timidez, se puede hacer mucho con las bases jurídicas actuales. De ahí la importancia de llegar a corto plazo a un acuerdo rápido en las diferentes propuestas de la Comisión en su Pacto sobre Migración y Asilo. En concreto, se propone:

- **Dentro del Plan África global y de los programas nacionales, diseñar programas de control de flujos migratorios con los países emisores que:** 1) aborden las causas de la emigración; 2) preparen a ciertos sectores de la población a una emigración más programada; 3) sin dejar fuera la responsabilidad que el país emisor tiene en este fenómeno y la necesidad de una cooperación bilateral que ayude a resolver ciertos aspectos.
- **Reforzar los instrumentos globales de entrada por nuestras fronteras exteriores:** desde el salvamento en alta mar hasta la vigilancia mancomunada de nuestras fronteras; a través del establecimiento conjunto de planes de salvamento marítimo y de vigilancia y la consolidación de un Cuerpo europeo de guardas fronterizos vistos ejerciendo como mecanismo de refuerzo y no de control de las fuerzas y cuerpos nacionales.
- **Establecimiento de un mecanismo estable de protección temporal** en casos de afluencia repentina y masiva de nacionales de terceros países, con reglas vinculantes en materia de reubicación y recolocación. Esto incluiría el establecimiento y financiación de centros de acogida.
- **Adopción de un auténtico Estatuto uniforme de asilo para la UE,** en el que, independientemente de las obligaciones que corresponden a los Estados de conformidad con los Convenios de Ginebra, hubiera una auténtica gestión en común desde la entrada a la tramitación, pasando por las ayudas y la decisión final garantizará un tratamiento homogéneo de las demandas.
- **Establecer un marco europeo de acuerdos globales de readmisión que refuerce nuestra proyección estratégica en África.** Ir sustituyendo los acuerdos de readmisión bilaterales por acuerdos propios de la UE utilizando el principio de economía de escala, lo que sin duda daría una proyección estratégica a cualquier Plan de Asociación con África.
- **Impulsión estratégica de una política europea en apoyo de las políticas nacionales de integración de ciudadanos de terceros Estados en nuestra sociedad;** como por ejemplo, instrumentos europeos de financiación específica con medidas de promoción de los migrantes, sobre todo a partir de la segunda

generación. Además, esto serviría para luchar mejor contra la radicalización desde el ángulo de la prevención y no sólo de la represión.

- **Romper el «nudo gordiano» de la no competencia de la UE en materia de migración legal.** Habría que conseguir una apertura a la exclusión explícita de no-intervención de la UE en el establecimiento de reglas en materia de migración legal. Existen mecanismos de cooperación administrativa que permitirían establecer de manera coordinada todas las posibilidades de acceso al mercado laboral europeo utilizando la red consular de los EEMM con el apoyo de las Delegaciones de la UE para postularse en origen, dejando la decisión final en manos nacionales. Esto contribuiría a reducir el poder de las mafias de tráfico de personas.

PARTE IV - CONCLUSIONES

Al concluir esta contribución del AIACE-España a la Conferencia sobre el futuro de Europa, rememoramos las palabras de Jean Monnet:

“L'Europe se fera dans les crises et elle sera la somme des solutions apportées à ces crises”

Una vez más, las recientes crisis que han azotado Europa muestran la enorme clarividencia de las palabras de Jean Monnet.

Las observaciones hechas en los ámbitos de nuestra contribución ponen de manifiesto que conforme se transfieren aspectos de políticas o incluso políticas completas, del nivel nacional al nivel central de la UE, esa transferencia puede resultar en un vacío de poder y de autoridad que limita la capacidad de reacción ante nuevas situaciones y desafíos. A escala de la UE, el impacto de una transferencia de competencias incompleta se nota sobre todo en tiempos de crisis, ya sean exógenas o endógenas. Las crisis nos descubren la insuficiencia de instrumentos y medios para reaccionar y responder de manera adecuada a ellas. Muchas de las propuestas presentadas en este documento pretende cubrir estas carencias.

La UE es un proyecto en construcción; a menudo se comienza dotando a una política comunitaria de sus elementos básicos y se van añadiendo piezas cuando se demuestra que las existentes son insuficientes. La UE hace frente a este déficit de potestad, autoridad y medios, creando mecanismos de aproximación, de armonización, distintos tipos de cooperación, diálogos estructurados, reglas fiscales, etc., entre los EM y las instituciones comunitarias que facilitan y permiten llegar a acuerdos y encontrar soluciones. Sin embargo, la capacidad para tomar las medidas más adecuadas y coherentes con los propios valores y principios está limitada.

La guerra en Ucrania y el desafío que supone para nuestra autonomía estratégica, la seguridad global y en particular la europea, pone de manifiesto que la UE necesita convertirse en un actor global creíble para los demás, que actúa creyendo en sí misma, con capacidad para movilizar o poner en común los recursos de los EEMM de una manera centralizada.

En este sentido, la rápida e improvisada respuestas a las crisis recientes, tanto a la de Ucrania como a la pandemia, después del desconcierto inicial, demuestran la

capacidad de la UE y sus EEMM a unirse y tomar medidas difíciles y solidarias en situaciones de crisis, aunque éstas medidas sean consideradas excepcionales como, por ejemplo, el fondo de recuperación “Next Generation EU” que es supuestamente “one-off”. Esto representa un gran paso, pues no ha sido siempre el caso.

La escasez de recursos, que, en ocasiones, ha caracterizado la UE en su toma de decisiones y capacidad de actuar, tiene sus raíces en la actitud de los EM, reacios a ceder parcelas más grandes de soberanía al nivel supranacional de la UE, prefiriendo incluso permanecer en un estado sub-óptimo pero que le permita mantener un mayor grado de supuesta soberanía. Mientras éste sea el caso, la construcción europea seguirá siendo una tarea difícil y lenta, pero que logra una clara mejora de resultados cuando se le otorgan los medios precisos. Principios importantes como la subsidiaridad, proporcionalidad, la autonomía estratégica, aunque atractivos, no siempre guían las actuaciones de los EM en las instituciones de la UE.

Los ciudadanos europeos deben entender qué, en muchos ámbitos, para lograr mejoras, hay que modificar los Tratados de la UE. Con nuestras propuestas aspiramos a contribuir a solventar las insuficiencias identificadas en las políticas señaladas.

AIACE-ES comparte la memoria y experiencia de la Función pública europea. Europa pertenece a nuestra razón y es nuestra pasión. Nuestro deseo es fomentar un desarrollo equilibrado que permita afrontar unidos los retos comunes que nos acechan. Más Europa es la única manera de dejar un mundo mejor y un mayor bienestar a las futuras generaciones de europeos. Ese es nuestro compromiso y, como el poeta John Milton, siempre nos mantendremos firmes y esperanzados. Esperemos que la Conferencia sobre el futuro de Europa nos permita avanzar en estos objetivos.

Deseamos que la guerra en Ucrania se termine muy pronto y que la UE pueda contribuir a extender su espacio de prosperidad, paz y seguridad mas allá de sus fronteras, hacia Ucrania y sus gentes que han puesto por encima de su propia vida, los principios y valores que compartimos.

RECONOCIMIENTO

Esta es la primera vez que la UE ha lanzado un ejercicio de reflexión sobre el futuro de Europa a su ciudadanía, AIACE-España ha decidido participar en él y al finalizar este trabajo, queremos informar sobre cómo hemos organizado esta contribución.

En primer lugar, nos parece acertado y un gran logro de su Presidente que AIACE España, como asociación de antiguos funcionarios de la UE, se interese y participe en reflexiones sobre la UE. Las razones que justifican nuestra participación han sido expuestas en la Presentación del Presidente y en la Introducción del documento.

La formula que hemos seguido de crear un grupo de trabajo constituido por miembros de nuestra Junta Directiva que ha acompañado el trabajo del comité de redacción, compuesto por tres miembros, encargados de redactar el documento y con uno de ellos desempeñando también el rol de coordinador, ha alcanzado su objetivo. De un primer esquema acordado entre todos, el comité de redacción pasó a redactar un primer texto, que ha sido discutida y mejorada extensivamente dentro del comité y finalmente sometida al grupo de trabajo y a nuestra junta directiva.

Además, después de haber informado a todos los miembros de AIACE-Es de nuestra iniciativa, hemos sometido un borrador del documento a aquellos que manifestaron su interés en ser más estrechamente consultados. El borrador se discutió en una reunión por video conferencia y las opiniones de los participantes fueron, en la medida de lo posible, tomadas en cuenta y reflejadas en el documento.

El Comité de redacción quiere dar las gracias a todos los que habéis participado en este proceso, contribuyendo con vuestras ideas, desafiando nuestros límites, señalándonos nuestras omisiones, alentándonos a ir mas allá, pero siempre agradeciéndonos nuestros esfuerzos. Gracias a todos.

El Comité de redacción:

Alexandra Cas Granje, Francisco Fonseca Morillo, Ismael Olivares Martinez

Grupo de Trabajo:

Joaquin Diaz Pardo, José María Gil Robles, Juan Antonio Campos Morales, Maruja Gutierrez Díaz, Alfonso Gonzalez Finat, Enrique Mariño Rodríguez.

Grupo de consulta:

AIACE-ES: Tomas Abadia Vicente, Jose Ignacio Bustamante Otaduy, Antonio Calvo Alonso, Juan Antonio Chueca del Real, Antonio Espino Morcillo, Carlos Fernandez Liébana, Manuel Gavira Montiel, Jose Luis Gonzalez Vallvé, Josep M Lloveras Soler, Pedro Ortún Silván, Jose Luis Salazar Máñez.

Movimiento europeo: Francisco Aldecoa Luzárraga, Eugenio Nasarre Goicoechea, Jose Isaias Rodriguez Caro, Norberto Gonzalez Alonso

Contribución de la AIACE España a la Conferencia sobre el futuro de Europa

Lista de todas las propuestas

Parte I - Democracia Europea - Valores y derechos, estado de derecho y seguridad

I.1 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES, INSTITUCIONES Y DEMOCRACIA

1 - Promoción de la democracia y de los derechos humanos

Propuestas: ¿Que se puede hacer más?

- 1) **Derechos Fundamentales:** con una adhesión rápida a la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y con reglas procesales claras sobre el diálogo entre los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo.
- 2) **Avanzar en la constitucionalización de los Tratados divididos en dos partes, una dogmática y otra material; comprensible para el conjunto de los ciudadanos europeos.** La parte dogmática, con condiciones más estrictas en cuanto a su modificación, debería incluir, junto a las cláusulas generales y finales, los principios, incluyendo el de lealtad “federal”, y un marco institucional respetuoso de la doble legitimidad; así como un estatuto de ciudadanía con derechos y obligaciones y un marco de financiación federal.
- 3) **Democracia participativa:** habría que regular y desarrollar lo establecido en el artículo 11 del TUE dando un espacio bien delimitado a ejercicios como el de la actual CoFoE.

2 - Reforzar la naturaleza de la Unión como Comunidad de Derecho

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 4) **Marco de Estado Derecho europeo con parámetros claros para su evaluación y control por las instituciones europeas,** incluyendo una competencia de “control de constitucionalidad” para el Tribunal de Justicia de la UE.
- 5) **Diálogo judicial que permitiera encontrar soluciones a las diferencias de interpretación por los tribunales nacionales** en temas tan sensibles como el espacio de cooperación penal, el derecho de familia o diferencias de interpretación constitucional. En este sentido tal vez convendría reforzar e individualizar mejor el llamado “recurso de interés de la ley” tímidamente esbozado por el Tratado de Ámsterdam como instrumento útil para reforzar la confianza mutua entre jurisdicciones.

- 6) **Principio de cooperación leal transmutado en principio de lealtad federal**, aprovechando la experiencia de Alemania y su configuración hecha por el Tribunal de Karlsruhe.
- 7) **Partidos políticos europeos. Siendo una cuestión de “soft law”, habría que pasar del actual sistema de “alianza de familias políticas” a un sistema de auténticos partidos políticos europeos** que tuvieran capacidad no sólo para organizar las elecciones al Parlamento Europeo, sino capacidad para establecer directrices obligatorias en cuanto a los procedimientos para la transposición de directivas. En este sentido la implicación de la conferencia de los órganos especializados en los asuntos de la Unión Europea sería una garantía suplementaria para despejar problemas durante la transposición de las directivas y en lo que se refiere a la aplicación del control de subsidiaridad por parte de los parlamentos nacionales.
- 8) **Alcanzar un acuerdo de buenas prácticas tendente a desarrollar un espacio mediático a escala europea.** No hay una auténtica Comunidad de Derecho si no existe una dimensión de libre comunicación a su escala y dirigida a sus ciudadanos.

3- El método comunitario es el más adecuado para el funcionamiento de la Unión

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 9) **Inclusión en los Tratados de una definición y caracterización del método comunitario como principio constitucional propio.**
- 10) **El llamado método abierto de cooperación o intergubernamental, debería quedar fuera de los Tratados** y ser reconducido hacia un ejercicio legítimo de definición de orientaciones y prioridades políticas propias del Consejo Europeo, sin que ello signifique el ejercicio de ninguna función legislativa (artículo 15.1 del TUE).

2 - ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: SU LEGITIMIDAD Y UNA MAYOR TRANSPARENCIA Y EFICACIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DECISORIOS

1- El nombramiento de la actual Comisión

- 11) **Consolidar constitucionalmente el procedimiento de los SpitzenKandidaten.** El reto consiste ahora en consolidar “constitucionalmente” este método de nombramiento de la Presidencia de la Unión en los Tratados para asegurar su significación política y con él, los fundamentos democráticos de la Unión. Este es uno de los retos pendientes para la próxima elección de la Comisión en el año 2024 y se necesita un

acuerdo claro entre Consejo Europeo y Parlamento Europeo sobre las reglas procesales “de obligación” de resultado necesarias.

2- El Parlamento Europeo es el Parlamento de toda la Unión

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 12) **Control democrático en los ámbitos donde no participan todos los Estados miembros, así como en el área de la política exterior, de seguridad y de defensa.** Garantizar un correcto control democrático también en los ámbitos en que no participan todos los Estados miembros, como las acciones y decisiones específicas de la zona euro.
- 13) **Poder legislativo pleno en materia presupuestaria y de gobernanza económica, fiscal y social.** Extender los poderes del Parlamento Europeo a su participación en la determinación de los ingresos de la Unión, así como en materia de gobernanza económica, políticas sociales y de empleo y respecto a las políticas exterior y de seguridad y defensa. Se trata de reforzar la legitimación democrática y la operatividad de estas políticas esenciales de la Unión, en momentos en los que hay que asegurar al máximo la eficacia comunitaria en la lucha contra las crisis sanitaria y económica. Se debería asegurar el respeto del principio de solidaridad que informa todas las dimensiones de actuación de la Unión, en la defensa de su posición ante el mundo y respecto a la seguridad de sus fronteras y ciudadanos.
- 14) **Refuerzo de la capacidad de instar iniciativas legislativas.** Sería necesario que el Parlamento y el Consejo, en cuanto cámaras legislativas de la Unión, sean dotados del poder de iniciativa, sin perjuicio de la prerrogativa básica de la que dispone la Comisión en el ejercicio de dicho poder. La solución probablemente más realista sería reforzar los artículos 225 y 241 del TFUE, estableciendo criterios claros sobre los límites del ejercicio de dicho poder.
- 15) **Consolidar la calidad democrática del sistema de representación en el Parlamento Europeo,** mediante la introducción de un procedimiento uniforme en el que, como mínimo, se establezca una circunscripción a escala europea conjuntamente con las nacionales; instrumento idóneo para fortalecer la idea de la elección del Presidente de la Comisión en función del resultado de las urnas.
- 16) Finalmente, una mejor coordinación entre el Parlamento europeo y los Parlamentos nacionales.

3- Por una delimitación más clara de los poderes del Consejo Europeo

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 17) **Mejor constitucionalización del rol del Consejo Europeo como última instancia política** para garantizar el rol de la UE como actor global.

- 18) **Delimitar «un procedimiento de consenso» como forma habitual de toma de decisiones**, con un sistema de mayorías hipercualificadas si éste no se alcanza, evitando así bloqueos en defensa de un interés nacional incompatible con los principios comunes (p. ej. aplicación del art. 7 del TUE)
- 19) **Mejor definición de la función de Presidente del Consejo Europeo como primus inter pares, incluyendo como mínimo una mejor coordinación de tareas entre él y el Presidente de la Comisión**, estableciendo un auténtico tándem entre ambos.

4- La aplicación de la regla de la unanimidad

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 20) **Mejor regulación y uso de las «cláusulas pasarela»**, que se podrían activar por mayorías hipercualificadas (artículo 48, apartado 7, del TUE) autorizando al Consejo para sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada en los asuntos en los que los Tratados exigen unanimidad.
- 21) **Ampliación de las cláusulas de «freno de emergencia»** con evocación al Consejo Europeo, basadas en un interés vital de uno o varios Estados. Urge introducir mecanismos de toma de decisiones que impidan el bloqueo en caso de la oposición de un reducido grupo de Estados miembros, especialmente en ámbitos como fiscalidad, política de seguridad y defensa y la defensa de los valores de la Unión con evocación al Consejo Europeo e, in fine, establecimiento de mayorías hipercualificadas.
- 22) **Abrir en los Tratados un Tratado inter-se** en el que un grupo mayoritario de Estados puedan decidir una mayor integración política.

5- Consolidación del Consejo como verdadera cámara legislativa

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 23) **Sistema de Presidencias permanentes en todas las formaciones correspondientes al ámbito competencial del COREPER II**. Sería conveniente que el Consejo sustituya la práctica de la presidencia rotatoria de seis meses por un sistema permanente de presidentes elegidos en su seno, en las formaciones correspondientes al ámbito competencial del COREPER II (Asuntos Generales, Economía y Hacienda y Justicia e Interior).

6- Reforzar la Comisión Europea

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 24) **Fusión de los cargos de Presidente del eurogrupo y de VP de la Comisión**

encargado de Asuntos económicos y financieros. Debería procederse a la fusión de los cargos de Presidente del eurogrupo y de Comisario de Asuntos económicos y financieros, convirtiéndolos en una Vice-Presidencia de la Comisión. Esta Vicepresidencia estaría encargada del funcionamiento de los instrumentos financieros mutualizados, incluida la competencia presupuestaria y debería ser la única representación de la zona euro en las organizaciones internacionales competentes.

- 25) **Formalización del sistema de «clusters» con mayores competencias delegadas para el Vicepresidente a la cabeza de cada uno de ellos.** Al menos para 2025, se debería formalizar lo ya iniciado en 2014, esto es, una Comisión con un comisario por cada una de los Estados, pero organizada verticalmente en “clusters”, con un número de Vicepresidentes decidido por el Presidente/a en función del número de prioridades estratégicas de su colegio que liderarían un grupo de comisarios y que podrían adoptar decisiones de procedimiento con el acuerdo del Presidente/a y salvo que se opusieran a la misma al menos dos comisarios no integrantes del “cluster” en concreto.
- 26) **Establecimiento de la figura de «comisario de misión» sin atribución de una cartera funcional.** Podría haber un reparto funcional entre comisarios con cartera y comisarios con una misión o mandato particular (por ejemplo, responsable de relaciones interinstitucionales y representante en el Consejo de Asuntos Generales), para hacer más ágil la estructura administrativa de las diferentes Direcciones Generales

Parte II - Una economía mas fuerte, justicia social y empleo **LA TRANSFORMACION HACIA UNA ECONOMIA MAS RESILIENTE Y SOLIDARIA - en busca de la autonomía estratégica de la UE**

1- El mercado único y la capacidad de crear empleo en la UEM

Propuestas: ¿Que se puede hacer más?

Un MU más profundo y extenso, operando con reglas comunes respetadas por todos los EEMM, que refuerce la competitividad de las economías europeas, cree mas empleo para que los europeos puedan aprovechar al máximo todas sus ventajas; en concreto:

- 27) **Completar el MU en todos los ámbitos donde los mercados nacionales no estén suficientemente integrados y la libre circulación esta limitada, dando prioridad** a la energía, los productos sostenibles, la inteligencia artificial, los datos y los servicios digitales, los conocimientos o los mercados de capital. Estos mercados, de enorme importancia en las economías modernas y muy en particular la energía, no están preparados a afrontar los shocks de la reciente crisis geopolítica ucraniana.

- 28) **Desarrollar las cadenas de producción integrándolas en el MU** que mejoren la asignación de recursos internos, aumenten la capacidad de crear empleo y resulten en una mejor sincronización de los ciclos económicos de los EEMM y una mayor convergencia real de las economías, que daría estabilidad a la UEM.
- 29) **Establecer reglas que faciliten la libre circulación** (principio superior) en políticas adyacentes que afecten el MU; e.g.; una base imponible común consolidada del impuesto sobre sociedades en la UE o un impuesto armonizado sobre las transacciones financieras.
- 30) **Alcanzar un equilibrio entre la libre circulación en el MU y otros objetivos políticos de la UE.** Entre estos objetivos están la protección de los consumidores, la protección de los derechos de los trabajadores y la protección de los derechos sociales. Se podrían alcanzar mejor y con una fragmentación menor del MU a través de un marco jurídico integrado y coherente, con cláusulas de salvaguardia específicas en esas materias y que atribuyera a la Comisión poderes de autoridad de regulación similares a los que tiene en el marco de ayudas de estado y competencia, para asegurar ese equilibrio.
- 31) **Disponer de estrategias y planes industriales robustos y actualizados que:**
- 31.a) **Eviten conflictos entre las normas del MU y las normas nacionales temporales.** Durante la pandemia, los cierres iniciales de las fronteras y otras medidas adoptadas por los EEMM redujeron significativamente (e innecesariamente) la libre circulación de mercancías, servicios y personas en el MU, rompiendo las cadenas de valor y estos hechos, ahora, dificultan la recuperación económica.
 - 31.b) **Refuercen la autonomía estratégica abierta de la industria europea, tratando la arriesgada dependencia de terceros mercados en productos esenciales (semiconductores o material sanitario) y en áreas estratégicas.** Para ello y en función de los sectores, se podría: transferir la producción a la UE; establecer alianzas entre países dentro y fuera de la UE; crear observatorios de tecnologías y repertorios de datos estratégicos. Estas acciones se deben desarrollar en cooperación con la industria europea y los EEMM.

2- Una verdadera dimensión social en el Mercado único

Propuestas: ¿Que se puede hacer más?

Para garantizar los derechos sociales en la UE, fomentar la empleabilidad y la movilidad de ciudadanos y trabajadores en el MU, la inclusión social y una red de prevención se necesitaría:

- 32) **una política social ‘equivalente’ a través de los EEMM, acordada dentro de un dialogo social.** Un ciudadano europeo debería mantener su mochila personal de derechos sociales adquiridos en seguridad social, asistencia

sanitaria, reconocimiento de títulos y reconocimiento de las cualificaciones profesionales en su traslado a otro EEMM, aunque en éste las normas que se le apliquen fueran diferentes

- 33) **La legislación europea debería fijar normas mínimas y, partiendo de éstas, promover una armonización gradual de las leyes nacionales** que llevaría a una convergencia de los derechos sociales considerados como prioritarios o imprescindibles, como el salario mínimo o el ingreso de subsistencia, con el fin de promover una convergencia gradual de resultados sociales, tal y como se establece en el pilar europeo de derechos sociales.
- 34) **Impulsar la modernización de los sistemas nacionales de educación, ampliando los programas de aprendizaje a lo largo de la vida** para formar trabajadores al cambio tecnológico rápido que se observa en el MU, facilitando la movilidad profesional y disminuyendo los desajustes entre oferta y demanda de cualificaciones. Para que esa modernización sea efectiva los EEMM deberían atribuir competencias de coordinación a la Comisión afín de establecer principios de acción vinculantes siguiendo los mecanismos de cooperación administrativa, ya establecidos en los Tratados.
- 35) **Avanzar hacia una armonización de la fiscalidad, abandonando la regla de la unanimidad en el Consejo por la de mayoría reforzada, para poner fin a las prácticas fiscales de ciertos EEMM** que distorsionan el MU y reducen la capacidad de los estados para recaudar fondos con los que afrontar las crisis y financiar políticas sociales.

Estas medidas deberán acordarse siguiendo el modelo de **diálogo social europeo** que permite a los interlocutores sociales contribuir activamente a su formulación.

3- El Fondo de recuperación “Next generation EU” y sus retos

Propuestas: ¿Que se puede hacer más?

Frente a la crisis del Covid y a su respuesta de crear un FdeR, una pregunta que los europeos debemos hacer a los expertos y representantes de la UEM, en el marco de la reflexión de la Conferencia sobre el futuro de Europa, es la siguiente: ¿por qué este instrumento de política económica debe ser temporal? ¿Qué impide diseñar un instrumento permanente de la UEM a utilizar cuando se necesite?.

- 36) **Estudiar las condiciones que garanticen la permanencia y buen funcionamiento de este tipo de instrumento.** En este sentido, la idea que la reducción de riesgos de los países endeudados requiere compartir riesgos entre todos va ganando fuerza y nos abre un camino. ¿Qué es lo que impide profundizar esta vía? ¿Falta de credibilidad de los EEMM deudores? Sin duda.
- 37) **Los países deudores, como España e Italia deberán redoblar sus esfuerzos para acrecentar su credibilidad vis-a-vis los EEMM acreedores;** 1º) implementando su plan de recuperación de manera responsable y eficaz para alcanzar los objetivos especificados y utilizando todos los fondos; 2º) cumpliendo la condicionalidad asociada al plan 3º) siguiendo una política fiscal

responsable, estableciendo claramente sendas solventes y verosímiles de reconducción del déficit y de la deuda, en el marco de las recomendaciones formuladas por la Comisión en el Semestre europeo.

- 38) **Establecer controles y mecanismos para el uso apropiado de los fondos comunitarios, como el freno de emergencia que el Consejo ha aprobado por (la vía intergubernamental) en el caso excepcional de que uno o más EEMM consideren que existen desviaciones graves del cumplimiento de las metas y los objetivos pertinente del plan nacional;** o la recién establecida Fiscalía Europea encargada de investigar los delitos que atenten contra los intereses financieros de la Unión. La responsabilidad de los EEMM en la ejecución de las medidas contenidas en este instrumento de la solidaridad exige la aplicación de garantías rigurosas de transparencia y de control y la fiscalía podrá ser un actor central.

4- La gobernanza de la UEM: instrumentos, políticas y instituciones ¿cómo alcanzar un equilibrio?

Propuestas: ¿Que se puede hacer más?

Hay un largo consenso entre economistas, académicos, instituciones internacionales y las instituciones europeas que la arquitectura de la UEM es deficiente e incompleta. Para algunas reformas sería necesario modificar los tratados de la Unión y esto no ha obtenido apoyos suficientes. En situaciones de crisis, se ha optado por la vía intergubernamental, pero habría que retomar la senda comunitaria. El impacto general pero desigual de la pandemia en la UE ha agudizado la necesidad de cambios. Las siguientes propuestas están entre las más necesarias:

- 39) **Completar la Unión bancaria y la de los mercados de capital:** para que las dos fuentes principales de financiación de la economía, una a través de los bancos - deuda; y otra de los mercados de capital aún poco desarrollados en Europa, alcancen un alto nivel de integración y eficacia a nivel europeo capaz de financiar la recuperación y la transformación hacia una economía digital y verde. La reforma del MEDE que está en curso creará el backstop para el Fondo de Resolución Bancaria, pieza esencial para la finalización de la Unión bancaria y clarificará el papel del MEDE y de la Comisión en futuros programas de asistencia financiera en la eurozona. Pero aún faltan otras piezas y hay resistencia entre los EEMM.
- 40) **Reformar y simplificar los instrumentos del marco de coordinación económica y supervisión multilateral, como el PEC.** En su afán de velar por la rectitud presupuestaria de los estados miembros, este marco nunca fue simple. Las sucesivas desviaciones de algunos Estados miembros y las crisis económicas sufridas no han hecho sino complicarlo con reformas cada vez mas detalladas y complicadas, hasta el punto de que ciertas reglas parecen carecer de coherencia interna. Además, se ha convertido en un ejercicio burocrático y de procedimientos. Habría que retomar la senda del análisis

económico sólido, junto con una simplificación de las reglas fiscales, mientras no exista un Tesoro europeo y una autoridad fiscal real en la Comisión.

- 41) Establecer una capacidad de estabilización fiscal central: reforzar la capacidad europea de respuesta con una capacidad fiscal central** pues los esfuerzos de los EEMM, unidos a los de la capacidad central superarían la suma de las acciones de los EEMM y se recuperaría la ‘policy-mix’ de política monetaria y política fiscal para la eurozona. Además, bajo el efecto de la guerra en Ucrania, el marco fiscal deberá adaptarse al nuevo contexto macroeconómico que se vislumbra menos favorable, con tipos de interés subiendo, mercados financieros débiles, gran endeudamiento de los EEMM, inflación al alza e importantes shocks de la oferta en mercados clave como las energías. Se espera una nueva etapa de propuestas de reformas cuya duración y profundidad será marcada por grandes discusiones políticas y entre expertos, en un contexto económico incierto y desfavorable.
- 42) Reforzar el papel internacional del euro: difícil de lograr si no se avanza en las propuestas arriba expuestas.** La UE debe crear instrumentos que aumenten los activos seguros en euros (European safe assets) y la gama de servicios financieros denominados en euros, en un intento por aumentar el uso del euro en los mercados internacionales mientras se refuerza su estabilidad y liquidez. Acrecentar el uso del euro como moneda de referencia internacional contribuirá a consolidar la autonomía estratégica de la Unión y su influencia en el mundo, aportando estabilidad al sistema financiero mundial, además de facilitar la financiación de las inversiones necesarias para nuestras transiciones digital y verde.
- 43) Aumentar la rendición de cuentas y control democrática de la UEM:** durante las crisis se ha avanzado en la integración europea utilizando a menudo el método intergubernamental, es decir medidas tomadas por acuerdos o tratados entre los EEMM, fuera del método comunitario. Esto no es conveniente pues las instituciones democráticas de la UE y las nacionales, independientes de los intereses de los EEMM, deben estar involucradas en este proceso. Además, con 27 EEMM, el marco intergubernamental dominado por la regla de la unanimidad se presta a negociaciones entre los EEMM que conducen a acuerdos sub-óptimos, como por ejemplo el freno de emergencia. Este hecho, junto a la complejidad de las medidas adoptadas, requieren de una simplificación que ayudaría a aumentar la transparencia y credibilidad de la integración europea ante sus ciudadanos. En particular:
- **43a) Integrar plenamente los tratados intergubernamentales existentes en el marco jurídico de la Unión.** Es preciso integrar el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica (Pacto Fiscal Europeo) y el tratado del MEDE en los Tratados de la Unión, para garantizar que el control y la rendición de cuentas sean responsabilidad de los beneficiarios.
 - **43b) Condicionalidad política del respeto de los principios del Estado de Derecho:** finalmente, y con el fin de incrementar la coherencia de las políticas comunitarias, habría que integrar la condicionalidad política del respeto de los

principios del Estado de Derecho, en todos los instrumentos de la intervención económica de la Unión en beneficio de los Estados Miembros.

Parte III - Las nuevas prioridades políticas de la Unión: al servicio de la autonomía estratégica. De OPNI a actor soberano en el interior y creíble en el exterior.

1- EL DESARROLLO DE LA AGENDA VERDE

Propuestas: ¿Que se puede hacer más?

Hay que comenzar la implementación del Pacto Verde Europeo y los fondos están asignados. Hay urgencia, hay fondos, pero estamos preparados?

Reconoce el ciudadano la urgencia? Los poderes públicos, el sector privado, los científicos, los expertos, los ciudadanos deben realizar un enorme esfuerzo conjunto para facilitar e iluminar la transición tecnológica y ecológica energías renovables y una mayor eficiencia energética. Es en ese ámbito donde pensamos que se puede hacer más hacia una transición justa, inclusiva y de calidad:

- 44) **La UE y los EEMM deben explicar/informar a los ciudadanos europeos, quienes constatan con preocupación las enormes subidas de precios del gas y la electricidad,** cuál es el modelo de transición energética y el mix energético que cada país europeo ha elegido dentro del marco común europeo y como se va a ejecutar en los próximos años. Los ciudadanos tenemos que comprender los planes de transición ecológica conforme se desarrollan y ejecutan.
- 45) **Introducir en los programas de seguimiento del cambio climático objetivos intermedios, con mediciones mas frecuentes,** por ejemplo cada 2 ó 3 años, a fin de medir la dirección y velocidad del cambio en las variables y poder tomar medidas adicionales, o reforzar las ya existentes, para corregir cualquier deficiencia observada.
- 46) **Todos los poderes públicos deberían apoyar conjuntamente a las regiones con alta dependencia de industrias contaminantes en la transición hacia industrias limpias.** Hay muchas formas de reducir las emisiones de carbono, desde una mejor gestión de explotaciones agrícolas, hasta los subsidios a los combustibles renovables y la reforestación. Cada una de estas estrategias tiene sus propios costes y beneficios y habría que adoptar los métodos de menor coste para reducir las emisiones. Por ello, estas regiones, además de ayudas financieras del Pacto Climático de la UE, del Mecanismo de Transición Justa (MTJ) o de otras fuentes, deberían poder contar con la ayuda irremplazable de expertos científicos para desarrollar planes globales y coherentes de transición ecológica en estas áreas tan especializadas.
- 47) **Abordar las desigualdades estructurales de los efectos negativos de la**

transición ecológica que se van a añadir a los que la pandemia ha dejado al descubierto, tomando medidas para reintegrar a los perdedores de estas dos transformaciones, incluso en las regiones donde la transición hacia modelos verdes se haga fácilmente. Los mercados pueden ser eficientes en recompensar a los ganadores, pero no en compensar a los perdedores de cambios tecnológicos u otros.

- 48) **Abordar el problema de la desigualdad global en el impacto del cambio climático:** varias de las regiones que contribuyen muy poco al cambio climático (regiones con emisiones per cápita relativamente bajas) sufren daños climáticos relativamente altos con consecuencias socioeconómicas graves y que provocan un aumento de las tasas de mortalidad. Los países que más han contribuido, entre ellos Europa, tienen la responsabilidad de ayudar a estos países a tratar las consecuencias negativas del cambio climático.
- 49) **En el rol de liderazgo mundial que la Unión Europea se ha auto otorgado, y a fin de tener éxito a escala mundial en el control del cambio climático, se necesita una diplomacia europea capaz de atraer a países terceros hacia una estrategia común de cambio climático.** Para ello hay que dar incentivos financieros, acompañados de transferencias de tecnología, conocimientos y buenas prácticas. La propuesta de un Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono demuestra que la ambición climática de la UE afectará a sus relaciones geopolíticas. Como hemos podido observar en la reciente Cumbre COP26, además de predicar con el ejemplo, a escala planetaria, el pacto verde solo mostrará resultados globales si va acompañada de una diplomacia proactiva dotada de medios, financieros y otros, capaz de forjar nuevas alianzas.

2- EL DESARROLLO DE LA AGENDA DIGITAL

Propuestas: ¿Que se puede hacer más?

La gran industria digital es global, dominada por grandes empresas pertenecientes a actores globales o con ambiciones de serlo. En un futuro muy cercano, para ejercer de actor global, un país tendrá que liderar las tecnologías digitales. Estos países acumulan enormes bases de datos personales cuyo uso indiscriminado puede ser potencialmente nefasto. La UE debe impulsar una repuesta a las preguntas: ¿que se hace con los datos y la IA?, ¿quién los supervisa, ¿quién los controla? Proponemos:

- 50) **Actuar con rapidez para garantizar el buen funcionamiento del MU en el ámbito digital y la innovación tecnológica.** Dada la celeridad del cambio tecnológico que caracteriza a las tecnologías digitales e industrias nacientes, no se debería tolerar un proteccionismo excesivo de los Estados miembros hacia ellas, pues puede mermar su capacidad competitiva y frustrar las economías de escala a nivel europeo.

- 51) **Para una verdadera soberanía digital, las bases de datos de los europeos tienen que estar en Europa.** En el mundo global de la transmisión de datos como motor económico es importante garantizar que las bases de datos de los europeos y su mantenimiento se queden en la Union Europea.
- 52) **Completar la legislación digital de protección de los derechos de los consumidores y de las empresas para garantizar un campo de juego equilibrado del mercado tecnológico digital,** que debe respetar tanto la libre competencia, motor de la innovación tecnológica como los derechos fundamentales que definen la sociedad europea (datos personales, derecho al olvido).
- 53) **En el ámbito de la inteligencia artificial, no basta el nivel europeo. La UE tiene que asentar su rol de actor global apostando por el establecimiento de unos estándares éticos internacionales, y sentando las bases para acuerdo futuros.** A partir de ahí desarrollar nuestra autonomía estratégica estableciendo un partenariado con nuestros socios principales para llegar a un compromiso internacional de estándares comunes
- 54) **Adoptar una agenda digital reforzada para los regiones europeas que sufren una brecha digital mayor, como por ejemplo la España vacía.** Sin un esfuerzo especial hacia ellas, la brecha se agrandara debido al ritmo acelerado del cambio tecnológico en este ámbito. Esta agenda debe tener al menos los elementos siguientes: puesta al día de las infraestructuras digitales públicas y privadas; transferencia de equipos de hardware y software adaptados a los servicios que se quieran ofrecer; medidas de apoyo al desarrollo de actividades económicas explotando estas infraestructuras y equipos.
- 55) **Impulsar y apoyar la capacitación de la población a las tecnologías en función de sus necesidades.** Desarrollar las competencias digitales en la educación es fundamental para los jóvenes, tanto en términos de empleabilidad como de desarrollo personal. Es necesaria una atención especial a las personas mayores, que constituyen una proporción creciente de la población, y que a menudo están en grave riesgo de exclusión digital.

3- LA EUROPA DE LA SALUD : de la retórica a los hechos

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 56) **Convertir el artículo 168.7 en el primer artículo del Título XIV (nuevo artículo),** donde además se ejemplificase el respeto a las competencias estatales como principio derivado de la “lealtad federal”. Es decir, partiendo del respeto a las competencias estatales, desarrollar a nivel federal medidas que permitan centralizar la actuación ante crisis sanitarias.
- 57) **Para ello, la Comision debería emitir recomendaciones facilitando la adopción por el Consejo de una decisión marco** que autorice la

centralización de las acciones en la Comisión (previsto en el actual artículo 168.6).

- 58) **HERA debería convertirse en el centro de investigación de la Union Europea, con un refuerzo de sus capacidades y en red con los centros nacionales**, desde el punto de vista operativo. Su gobernanza, conjuntamente con la de la Agencia Europea de Medicamentos constituirá una de las mayores garantías de resiliencia de la UE frente a futuras pandemias o riesgos globales.

III. 2 HACIA UNA UNION EUROPEA ACTOR GLOBAL

1- UNA EUROPA EN EL MUNDO QUE DEFIENDE SUS INTERESES

Propuestas: ¿Que se puede hacer más?

- 59) **Dotar de contenido operacional a la PESCO (Cooperación permanente estructurada la UE en el área de la defensa) modernizando las llamadas “operaciones Petersberg” (peace keeping)** de manera más vinculante. En este sentido, las discusiones recientes en el Consejo de Asuntos Exteriores de dotar a la UE de una fuerza operativa de intervención rápida con mando europeo de 5000 efectivos, más la presentación por el Alto Representante para la Política Exterior de su “Brújula estratégica” debieran ser el punto de no retorno para la credibilidad de la UE como actor global ante el desafío que nos plantea la política intervencionista y beligerante de Rusia que hace pensar que estos avances son incluso tímidos dada la situación actual y merecen revisarse al alza ya, al nivel que corresponda a la amenaza rusa.
- 60) **Crear una industria común en el mercado único de la defensa** que acabe con las ineficiencias y duplicaciones actuales. El modelo AIRBUS demuestra que es posible.
- 61) **Crear un Consejo formal “Defensa y Seguridad”** con presidencia permanente y una secretaría general y Alto Estado Mayor dependientes del HRVPI (High Representative Vice-President of the EU Commission).
- 62) **Establecer un mecanismo de defensa del multilateralismo.** Debería existir una figura de Alto Representante a la manera de la administración USA, con capacidad de coordinar y asegurar una voz única en los foros multilaterales que están implementando los OSD (Objetivos de desarrollo sostenible).
- 63) **Plan África global capaz de contribuir a la estabilidad y el progreso de los países que constituyen nuestro “Río Grande”.** El cambio climático y empobrecimiento que azotará Africa sub-sahariana en las próximas décadas producirá enormes flujos migratorios. Necesitamos urgente un Plan África global, dentro del cual se integraran los planes nacionales exhaustivos.
- 64) **Fijar la frontera final de la ampliación, sin dejar fuera a priori ninguno de los países actualmente candidatos, y evitando crear falsas expectativas en otros.** La falta de credibilidad de la política de ampliación en los países

candidatos y en la UE debería llevar a su reformulación a fin de incentivar los esfuerzos reformistas de estos países y preparar mejor su eventual adhesión a la EU.

- 65) **Establecer una política de vecindad más eficaz y ambiciosa.** La UE debe clarificar dónde acaba la ampliación de la UE y dónde empieza una política de vecindad, claramente centrada en las regiones y países receptores. Desde el punto de vista estratégico la historia nos demuestra la importancia de “zonas tampón” entre actores globales, zonas que empiezan donde termina la ampliación y cuya definición es esencial para la estabilidad en nuestro continente. La respuesta a Ucrania, Moldavia y Georgia debe ser: “formáis parte de la familia europea y tenéis el derecho de contribuir a la estabilidad y la paz en el continente, libre de injerencias externas, mas allá del encaje institucional final. En cualquier caso, se debe alentar la búsqueda activa de soluciones negociadas y permanentes a la inestabilidad interna que padecen ciertos países y que son causa desestabilizadora dentro y fuera de sus fronteras.
- 66) **¿Y Rusia y su encaje en la estabilidad del continente europeo?** En estos días aciagos para la Comunidad Internacional, no hay que perder de vista que la vocación de la UE de ser un actor global creíble y respetable nos exige, más allá de la repulsa ante la agresión rusa y de la exigencia de responsabilidades que conllevará un escenario post bélico, ser capaces de imaginar y de articular, como parte integral de nuestro modelo de convivencia desarrollado en los últimos 70 años, como incorporar a Rusia y que rol tendrá en la construcción de una arquitectura política global de nuestro continente, del cual Rusia constituye un elemento central. Mucho dependerá del desenlace de la guerra en Ucrania y de su impacto para el gobierno ruso.
- 67) **Reforzar la dimensión exterior de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado incluyendo ciber-crimen.** La UE debe incluir en su estrategia exterior mecanismos conjuntos de intercambio de información y cooperación contra las amenazas globales procedentes del exterior. A termino, se debería establecer un plan común al que se podría llegar a través de un plan por etapas. La historia de lo hecho en materia de cooperación policial en los últimos 20 años podría servir de modelo.

2- LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y SU GESTIÓN: Liderando valores e intereses

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

Ahora es el momento de ampliar los límites de nuestras bases jurídicas mediante un plan global en el que la voluntad política es esencial, pues, a pesar de su timidez, se puede hacer mucho con las bases jurídicas actuales. De ahí la importancia de llegar a corto plazo a un acuerdo rápido en las diferentes propuestas de la Comisión en su Pacto sobre Migración y Asilo. En concreto, se propone:

- 68) **Dentro del Plan Africa global y de los programas nacionales, diseñar**

programas de control de flujos migratorios con los países emisores que: 1) aborden las causas de la emigración; 2) preparen a ciertos sectores de la población a una emigración mas programada; 3) sin dejar fuera la responsabilidad que el país emisor tiene en este fenómeno y la necesidad de una cooperación bilateral que ayudara a resolver ciertos aspectos.

- 69) **Reforzar los instrumentos globales de entrada por nuestras fronteras exteriores:** desde el salvamento en alta mar hasta la vigilancia mancomunada de nuestras fronteras; a través del establecimiento conjunto de planes de salvamento marítimo y de vigilancia y la consolidación de un Cuerpo europeo de guardas fronterizos vistos ejerciendo como mecanismo de refuerzo y no de control de las fuerzas y cuerpos nacionales.
- 70) **Establecimiento de un mecanismo estable de protección temporal en casos de afluencia repentina y masiva de nacionales de terceros países, con reglas vinculantes en materia de reubicación y recolocación.** Esto incluiría el establecimiento y financiación de centros de acogida.
- 71) **Adopción de un auténtico Estatuto uniforme de asilo para la UE,** en el que, independientemente de las obligaciones que corresponden a los Estados de conformidad con los Convenios de Ginebra, hubiera una auténtica gestión en común desde la entrada a la tramitación, pasando por las ayudas y la decisión final garantizará un tratamiento homogéneo de las demandas.
- 72) **Establecer un marco europeo de acuerdos globales de readmisión que refuerce nuestra proyección estratégica en África.** Ir sustituyendo los acuerdos de readmisión bilaterales por acuerdos propios de la UE utilizando el principio de economía de escala, lo que, sin duda, daría una proyección estratégica a cualquier Plan de Asociación con África.
- 73) **Impulsión estratégica de una política europea en apoyo de las políticas nacionales de integración de ciudadanos de terceros Estados en nuestra sociedad;** como por ejemplo, instrumentos europeos de financiación específica con medidas de promoción de los migrantes, sobre todo a partir de la segunda generación. Además, esto serviría para luchar mejor contra la radicalización desde el ángulo de la prevención y no sólo de la represión.
- 74) **Romper el «nudo gordiano» de la no competencia de la UE en materia de migración legal.** Habría que conseguir una apertura a la exclusión explícita de no-intervención de la UE en el establecimiento de reglas en materia de migración legal. Existen mecanismos de cooperación administrativa que permitirían establecer de manera coordinada todas las posibilidades de acceso al mercado laboral europeo utilizando la red consular de los EEMM con el apoyo de las Delegaciones de la UE para postularse en origen, dejando la decisión final en manos nacionales. Esto contribuiría a reducir el poder de las mafias de tráfico de personas.

Lista de propuestas estratégicas

En esta lista presentamos un subconjunto de todas las propuestas hechas que consideramos especialmente importantes para un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE y el bienestar de sus ciudadanos.

Parte I - Democracia Europea - Valores y derechos, estado de derecho y seguridad

I.1 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES, INSTITUCIONES Y DEMOCRACIA

1 - Promoción de la democracia y de los derechos humanos

Propuestas: ¿ Que se puede hacer más?

- 1) **Avanzar en la constitucionalización de los Tratados divididos en dos partes, una dogmática y otra material; comprensible para el conjunto de los ciudadanos europeos.** La parte dogmática, con condiciones más estrictas en cuanto a su modificación, debería incluir, junto a las cláusulas generales y finales, los principios, incluyendo el de lealtad “federal”, y un marco institucional respetuoso de la doble legitimidad; así como un estatuto de ciudadanía con derechos y obligaciones y un marco de financiación federal.
- 2) **Democracia participativa:** habría que regular y desarrollar lo establecido en el artículo 11 del TUE dando un espacio bien delimitado a ejercicios como el de la actual CoFoE.

2 - Reforzar la naturaleza de la Unión como Comunidad de Derecho

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 3) **Partidos políticos europeos. Siendo una cuestión de “soft law”, habría que pasar del actual sistema de “alianza de familias políticas” a un sistema de auténticos partidos políticos europeos** que tuvieran capacidad no sólo para organizar las elecciones al Parlamento Europeo, sino capacidad para establecer directrices obligatorias en cuanto a los procedimientos para la transposición de directivas. En este sentido la implicación de la conferencia de los órganos especializados en los asuntos de la Unión Europea sería una garantía suplementaria para despejar problemas durante la transposición de las directivas y en lo que se refiere a la aplicación del control de subsidiaridad por parte de los parlamentos nacionales.

3- El método comunitario es el más adecuado para el funcionamiento de la Unión

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 4) **Inclusión en los Tratados de una definición y caracterización del método comunitario como principio constitucional propio.**
- 5) **El llamado método abierto de cooperación o intergubernamental, debería quedar fuera de los Tratados** y ser reconducido hacia un ejercicio legítimo de definición de orientaciones y prioridades políticas propias del Consejo Europeo, sin que ello signifique el ejercicio de ninguna función legislativa (artículo 15.1 del TUE).

I-2 - ARQUITECTURA INSTITUCIONAL: SU LEGITIMIDAD Y UNA MAYOR TRANSPARENCIA Y EFICACIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DECISORIOS

1- El nombramiento de la actual Comisión

- 6) **Consolidar constitucionalmente el procedimiento de los Spitzenkandidaten.** El reto consiste ahora en consolidar “constitucionalmente” este método de nombramiento de la Presidencia de la Unión en los Tratados para asegurar su significación política y con él, los fundamentos democráticos de la Unión. Este es uno de los retos pendientes para la próxima elección de la Comisión en el año 2024 y se necesita un acuerdo claro entre Consejo Europeo y Parlamento Europeo sobre las reglas procesales “de obligación” de resultado necesarias.

2- El Parlamento Europeo es el Parlamento de toda la Unión

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 7) **Control democrático en los ámbitos donde no participan todos los Estados miembros, así como en el área de la política exterior, de seguridad y de defensa.** Garantizar un correcto control democrático también en los ámbitos en que no participan todos los Estados miembros, como las acciones y decisiones específicas de la zona euro.
- 8) **Poder legislativo pleno en materia presupuestaria y de gobernanza económica, fiscal y social.** Extender los poderes del Parlamento Europeo a su participación en la determinación de los ingresos de la Unión, así como en materia de gobernanza económica, políticas sociales y de empleo y respecto a las políticas exterior y de seguridad y defensa. Se trata de reforzar la legitimación democrática y la operatividad de estas políticas esenciales de la Unión, en momentos en los que hay que asegurar al máximo la eficacia comunitaria en la lucha contra las crisis sanitaria y económica. Se debería asegurar el respeto del principio de solidaridad que informa todas las dimensiones de actuación de la Unión, en la defensa de su posición ante el mundo y respecto a la seguridad de sus fronteras y ciudadanos.

- 9) **Consolidar la calidad democrática del sistema de representación en el Parlamento Europeo**, mediante la introducción de un procedimiento uniforme en el que, como mínimo, se establezca una circunscripción a escala europea conjuntamente con las nacionales; instrumento idóneo para fortalecer la idea de la elección del Presidente de la Comisión en función del resultado de las urnas.

3- Por una delimitación más clara de los poderes del Consejo Europeo

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 10) **Delimitar «un procedimiento de consenso» como forma habitual de toma de decisiones**, con un sistema de mayorías hipercualificadas si éste no se alcanza, evitando así bloqueos en defensa de un interés nacional incompatible con los principios comunes (p. ej. aplicación del art. 7 del TUE)
- 11) **Mejor definición de la función de Presidente del Consejo Europeo como primus inter pares, incluyendo como mínimo una mejor coordinación de tareas entre él y el Presidente de la Comisión**, estableciendo un auténtico tándem entre ambos.

4- La aplicación de la regla de la unanimidad

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 12) **Mejor regulación y uso de las «cláusulas pasarela»**, que se podrían activar por mayorías hipercualificadas (artículo 48, apartado 7, del TUE) autorizando al Consejo para sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada en los asuntos en los que los Tratados exigen unanimidad.

6- Reforzar la Comisión Europea

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 13) **Formalización del sistema de «clusters» con mayores competencias delegadas para el Vicepresidente a la cabeza de cada uno de ellos**. Al menos para 2025, se debería formalizar lo ya iniciado en 2014, esto es, una Comisión con un comisario por cada una de los Estados, pero organizada verticalmente en “clusters”, con un número de Vicepresidentes decidido por el Presidente/a en función del número de prioridades estratégicas de su colegio que liderarían un grupo de comisarios y que podrían adoptar decisiones de procedimiento con el acuerdo del Presidente/a y salvo que se opusieran a la misma al menos dos comisarios no integrantes del “cluster” en concreto.

Parte II - Una economía mas fuerte, justicia social y empleo- LA TRANSFORMACION HACIA UNA ECONOMIA MAS RESILIENTE Y SOLIDARIA - en busca de la autonomía estratégica de la UE

1- El mercado único y la capacidad de crear empleo en la UEM

Propuestas: ¿qué más debemos hacer?

Un MU más profundo y extenso, operando con reglas comunes respetadas por todos los EEMM, que refuerce la competitividad de las economías europeas, cree mas empleo para que los europeos puedan aprovechar al máximo todas sus ventajas; en concreto:

- 14) **Completar el MU en todos los ámbitos donde los mercados nacionales no estén suficientemente integrados y la libre circulación esta limitada, dando prioridad** a la energía, los productos sostenibles, la inteligencia artificial, los datos y los servicios digitales, los conocimientos o los mercados de capital. Estos mercados, de enorme importancia en las economías modernas y muy en particular la energía, no están preparados a afrontar los shocks de la reciente crisis incluyendo la ucraniana.
- 15) **Disponer de estrategias y planes industriales robustos y actualizados que:**
 - 15.a) **Eviten conflictos entre las normas del MU y las normas nacionales temporales de las crisis.** En particular, durante la pandemia, los cierres iniciales de las fronteras y otras medidas adoptadas por los EEMM redujeron significativamente (e innecesariamente) la libre circulación de mercancías, servicios y personas en el MU, rompiendo las cadenas de valor y estos hechos están dificultando la recuperación económica.
 - 15.b) **Refuercen la autonomía estratégica abierta de la industria europea, tratando la arriesgada dependencia de terceros mercados en productos esenciales (semiconductores o material sanitario) y en áreas estratégicas.** Para ello y en función de los sectores, se podría: transferir la producción a la UE; establecer alianzas entre países dentro y fuera de la UE; crear observatorios de tecnologías y repertorios de datos estratégicos. Estas acciones se deben desarrollar en cooperación con la industria europea y el sector publico de los EEMM.

2- Una verdadera dimensión social en el Mercado único

Propuestas: ¿qué más debemos hacer?

Para garantizar los derechos sociales en la UE, fomentar la empleabilidad y la movilidad de ciudadanos y trabajadores en el MU, la inclusión social y una red de prevención se necesitaría:

- 16) **La legislación europea debería fijar normas mínimas y, partiendo de éstas, promover un acercamiento gradual, pero diferenciado, de las leyes nacionales** que llevaría a una convergencia de los derechos sociales considerados como prioritarios o imprescindibles, como el salario mínimo o el ingreso de subsistencia, con en fin de promover una convergencia gradual de resultados sociales, tal y como se establece en el pilar europeo de derechos sociales.
- 17) **Avanzar hacia una armonización de la fiscalidad, abandonando la regla de la unanimidad en el Consejo por la de mayoría reforzada, para poner fin a las practicas fiscales de ciertos EEMM** que distorsionan el MU y reducen la capacidad de los estados para recaudar fondos con los que afrontar las crisis y financiar políticas sociales u otras.

Estas medidas deberán acordarse siguiendo el modelo de **diálogo social europeo** que permite a los interlocutores sociales contribuir activamente a su formulación.

3- El Fondo de recuperación “Next generation EU” y sus retos

Propuestas: ¿qué más debemos hacer?

Frente a la crisis del COVID y a su respuesta de crear un FdeR, una pregunta que los ciudadanos europeos debemos hacer a los expertos y representantes de la UEM, en el marco de la reflexión de la Conferencia sobre el futuro de Europa, es ¿Por qué este instrumento de política económica debe ser temporal? Por qué no es aceptable diseñar un instrumento permanente de la UEM a utilizar cuando se necesite?.

- 18) **Estudiar las condiciones que garanticen la permanencia y buen funcionamiento de este tipo de instrumento.** En este sentido, la idea que la reducción de riesgos de los países endeudados requiere compartir riesgos entre todos va ganando fuerza y nos abre un camino. ¿Qué es lo que impide profundizar esta vía? ¿Falta de credibilidad de los EEMM deudores? Sin duda.
- 19) **Los países deudores, como España e Italia deberán redoblar sus esfuerzos para acrecentar su credibilidad vis-a-vis los EEMM acreedores;** 1º) implementando su plan de recuperación de manera responsable y eficaz para alcanzar los objetivos especificados y utilizando todos los fondos; 2º) siguiendo una política fiscal responsable, estableciendo claramente sendas solventes y verosímiles de reconducción del déficit y de la deuda, en el marco de las recomendaciones formuladas por la Comisión en el Semestre europeo.
- 20) **Establecer controles y mecanismos para el uso apropiado de los fondos comunitarios, como el freno de emergencia que el Consejo ha aprobado por (la vía intergubernamental) en el caso excepcional de que uno o más EEMM consideren que existen desviaciones graves del cumplimiento de las metas y los objetivos pertinente del plan nacional;** o la recién establecida Fiscalía Europea encargada de investigar los delitos que atenten

contra los intereses financieros de la Unión La responsabilidad de los EEMM en la ejecución de las medidas contenidas en este instrumento de la solidaridad exige la aplicación de garantías rigurosas de transparencia y de control y la fiscalía podrá ser un actor central.

4- La gobernanza de la UEM: instrumentos, políticas y instituciones ¿cómo alcanzar un equilibrio?

Propuestas: qué se puede hacer más?

Hay un largo consenso entre economistas, académicos, instituciones internacionales y las instituciones europeas que la arquitectura de la UEM es deficiente e incompleta. Para algunas reformas sería necesario modificar los tratados de la Unión y esto no ha obtenido apoyos suficientes. En situaciones de crisis, se ha optado por la vía intergubernamental, pero habría que retomar la senda comunitaria. El impacto general pero desigual de la pandemia en la UE ha agudizado la necesidad de cambios. Las siguientes propuestas están entre las más necesarias:

- 21) Reformar y simplificar los instrumentos del marco de coordinación económica y supervisión multilateral, como el PEC.** En su afán de velar por la rectitud presupuestaria de los estados miembros, este marco nunca fue simple. Las sucesivas desviaciones de algunos Estados miembros y las crisis económicas sufridas no han hecho sino complicarlo con reformas cada vez más detalladas y complicadas hasta el punto que ciertas reglas parecen carecer de coherencia interna. Además, se ha convertido en un ejercicio burocrático y de procedimientos. Habría que retomar la senda del análisis económico sólido y, junto con una simplificación de las reglas fiscales, mientras no exista un Tesoro europeo y una autoridad fiscal real en la Comisión.
- 22) Establecer una capacidad de estabilización fiscal central:** Reforzar la capacidad europea de respuesta con una **capacidad fiscal central** pues los esfuerzos de los EEMM, unidos a los de la capacidad central superarían la suma de las acciones de los EEMM y se establecería la ‘policy-mix’ de política monetaria y política fiscal para la eurozona. Además, bajo el efecto de la guerra en Ucrania, el marco fiscal deberá adaptarse al nuevo contexto macroeconómico que se vislumbra menos favorable, con tipos de interés subiendo, mercados financieros débiles, gran endeudamiento de los EEMM, inflación al alza e importantes shocks de la oferta en mercados clave como las energías. Se espera una nueva etapa de propuestas de reformas cuya duración y profundidad será marcada por grandes discusiones políticas y entre expertos, en un contexto económico incierto y desfavorable

Parte III - Las nuevas prioridades políticas de la Unión: al servicio de la autonomía estratégica. De OPNI a actor soberano en el interior y creíble en el exterior.

III. 1 LAS NUEVAS PRIORIDADES DESDE LA ÓPTICA DE LA AUTONOMÍA ESTRATÉGICA DE LA UE

1- EL DESARROLLO DE LA AGENDA VERDE

Propuestas: ¿qué más se puede hacer?

Hay que comenzar la implementación del Pacto Verde Europeo y los fondos están asignados. Hay urgencia, hay fondos, pero estamos preparados? Reconoce el ciudadano la urgencia? Los poderes públicos, el sector privado, los científicos, los expertos, los ciudadanos deben realizar un enorme esfuerzo conjunto para facilitar e iluminar la transición tecnológica y ecológica energías renovables y una mayor eficiencia energética. Es en ese ámbito donde pensamos que se puede hacer más hacia una transición justa, inclusiva y de calidad:

- 23) **La UE y los EEMM deben explicar/informar a los ciudadanos europeos, que constatan con preocupación las enormes subidas de precios del gas y la electricidad, cuál es el modelo de transición energética que cada país europeo han elegido y como se va a ejecutar en los próximos años.** Los ciudadanos tienen que comprender los planes de transición ecológica conforme se desarrollan y ejecutan.
- 24) **Abordar el problema de la desigualdad global en el impacto del cambio climático:** varias de las regiones que contribuyen muy poco al cambio climático (regiones con emisiones per cápita relativamente bajas) sufren daños climáticos relativamente altos con consecuencias socioeconómicas graves y que provocan un aumento de las tasas de mortalidad. Los países que más han contribuido, entre ellos Europa, tienen la responsabilidad de ayudar a estos países a tratar las consecuencias negativas del cambio climático.

2- EL DESARROLLO DE LA AGENDA DIGITAL

Propuestas: ¿qué más se puede hacer?

La gran industria digital es global, dominada por grandes empresas pertenecientes a actores globales o con ambiciones de serlo. En un futuro muy cercano, para ejercer de actor global, un país tendrá que liderar las tecnologías digitales. Estos países acumulan enormes bases de datos personales cuyo uso indiscriminado puede ser potencialmente nefasto. La UE debe impulsar una repuesta a las preguntas: ¿que se hace con los datos y la IA?, ¿quién los supervisa, ¿quién los controla? Proponemos:

- 25) **Para una verdadera soberanía digital, las bases de datos de los europeos tienen que estar en Europa.** En el mundo global de la transmisión de datos

como motor económico es importante garantizar que las bases de datos de los europeos y su mantenimiento se queden en la Union Europea.

- 26) **En el ámbito de la inteligencia artificial, no basta el nivel europeo. La UE tiene que asentar su rol de actor global apostando por el establecimiento de unos estándares éticos internacionales, y sentando las bases para acuerdo futuros.** A partir de ahí desarrollar nuestra autonomía estratégica estableciendo un partenariado con nuestros socios principales para llegar a un compromiso internacional de estándares comunes

3- LA EUROPA DE LA SALUD : de la retórica a los hechos

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

- 27) **Modificar el artículo 168.7 para que constituya el primer artículo del Título XIV (nuevo artículo),** donde además se ejemplificara el respeto a las competencias estatales como principio derivado de la “lealtad federal”. Es decir, partiendo del respeto las competencias estatales, desarrollar a nivel federal medidas que permitan centralizar la actuación ante crisis sanitarias.

III. 2 HACIA UNA UNION EUROPEA ACTOR GLOBAL

1- UNA EUROPA EN EL MUNDO QUE DEFIENDE SUS INTERESES

Propuestas: ¿qué más se puede hacer?

- 28) **Dotar de contenido operacional a la PESCO (Cooperación permanente estructurada la UE en el área de la defensa) modernizando las llamadas “operaciones Petersberg” (peace keeping) de manera más vinculante.** En este sentido, las discusiones recientes en el Consejo de Asuntos Exteriores de dotar a la UE de una fuerza operativa de intervención rápida con mando europeo de 5000 efectivos, más la presentación por el Alto Representante para la Política Exterior de su “Brújula estratégica” debieran ser el punto de no retorno para la credibilidad de la UE como actor global ante el desafío que nos plantea la política intervencionista y beligerante de Rusia que hace pensar que estos avances son incluso tímidos dada la situación actual y merecen revisarse al alza ya, al nivel que corresponda a la amenaza rusa
- 29) **Plan África global capaz de contribuir a la estabilidad y el progreso de los países que constituyen nuestro “Río Grande”.** El cambio climático y empobrecimiento que azotará Africa sub-sahariana en las próximas décadas producirá enormes flujos migratorios. Necesitamos urgente un Plan África global, dentro del cual se integraran los planes nacionales exhaustivos.
- 30) **Establecer una política de vecindad más eficaz y ambiciosa.** La UE debe clarificar dónde acaban los países candidatos y donde empieza una política de vecindad, claramente focalizada en las regiones y países receptores. Desde el punto de vista estratégico la historia nos demuestra la importancia de “zonas tampón” entre actores globales, zonas que empiezan donde termina la

ampliación y cuya definición es esencial para la estabilidad en nuestro continente. La respuesta a Ucrania, Moldavia y Georgia debe ser: “formáis parte de la familia europea y tenéis el derecho de contribuir a la estabilidad y la paz en el continente, libre de injerencias externas, mas allá del encaje institucional final. En cualquier caso, se debe alentar la búsqueda activa de soluciones negociadas y permanentes a la inestabilidad interna que padecen ciertos países y que son force desestabilizadora dentro y fuera de sus fronteras.

2- LOS FLUJOS MIGRATORIOS Y SU GESTIÓN: Liderando valores e intereses

Propuestas: ¿Qué se puede hacer más?

Ahora es el momento de ampliar los límites de nuestras bases jurídicas mediante un plan global en el que la voluntad política es esencial, pues, a pesar de su timidez, se puede hacer mucho con las bases jurídicas actuales. De ahí la importancia de llegar a corto plazo a un acuerdo rápido en las diferentes propuestas de la Comisión en su Pacto sobre Migración y Asilo. En concreto, se propone:

- 31) **Reforzar los instrumentos globales de entrada por nuestras fronteras exteriores:** desde el salvamento en alta mar hasta la vigilancia mancomunada de nuestras fronteras; a través del establecimiento conjunto de planes de salvamento marítimo y de vigilancia y la consolidación de un Cuerpo europeo de guardas fronterizos vistos ejerciendo como mecanismo de refuerzo y no de control de las fuerzas y cuerpos nacionales.
- 32) **Adopción de un auténtico Estatuto uniforme de asilo para la UE,** en el que, independientemente de las obligaciones que corresponden a los Estados de conformidad con los Convenios de Ginebra, hubiera una auténtica gestión en común desde la entrada a la tramitación, pasando por las ayudas y la decisión final garantizará un tratamiento homogéneo de las demandas.
- 33) **Establecer un marco europeo de acuerdos globales de readmisión que refuerce nuestra proyección estratégica en África.** Ir sustituyendo los acuerdos de readmisión bilaterales por acuerdos propios de la UE utilizando el principio de economía de escala, lo que, sin duda, daría una proyección estratégica a cualquier Plan de Asociación con África.
- 34) **Romper el «nudo gordiano» de la no competencia de la UE en materia de migración legal.** Habría que conseguir una apertura a la exclusión explícita de no-intervención de la UE en el establecimiento de reglas en materia de migración legal. Existen mecanismos de cooperación administrativa que permitirían establecer de manera coordinada todas las posibilidades de acceso al mercado laboral europeo utilizando la red consular de los EEMM con el apoyo de las Delegaciones de la UE para postularse en origen, dejando la decisión final en manos nacionales. Esto contribuiría a reducir el poder de las mafias de tráfico de personas.